Wie in seinem Buch «Wer regiert die Schweiz?» nimmt hier Hans Tschäni, profunder Kenner schweizerischer Innenpolitik, eine Schwachstelle unserer Demokratie kritisch unter die Lupe. Die Titelfrage, wem die Schweiz gehöre, bezieht sich weniger auf den Kapitalreichtum unseres Landes, sondern auf die räumlichen Verhältnisse und den Umgang mit dem Bodenbesitz. Der höchst aktuelle Themenbereich Eigentum und Bodenrecht wird unter Verzicht auf eine schreierische Begründung mit Krisenzahlen, aber auch nicht ohne ihre sachbezogene Erwähnung angegangen. Die ausserordentliche Knappheit des von Spekulation und Bauwut strapazierten Bodens; die Tatsache, dass nur 19% der Bauern auf eigenem Boden arbeiten, der überdies insgesamt mit 10 000 Fr. pro Hektare verschuldet ist; das Wissen, dass vier Fünftel des Immobilienvermögens bei zehn Prozent der Steuerpflichtigen angehäuft und über 70% der Schweizer Bevölkerung Mieter sind – all diese unangenehmen Tatsachen waren ja auch der Grund, dieses Buch zu schreiben. Eigentum und Bodenrecht der heutigen Schweiz werden vor dem Hintergrund ihrer historischen Vergangenheit und ihrer neuesten Ereignisse beurteilt. Dabei zeigt sich ein bedenkliches materialistisches Denken, eine totale Übergewichtung des «Habens». Am Schluss des Buches analysiert der Autor die Möglichkeiten zur Umkehr, die Chancen, die ein neues Eigentumsdenken und Bodenrecht haben könnten.

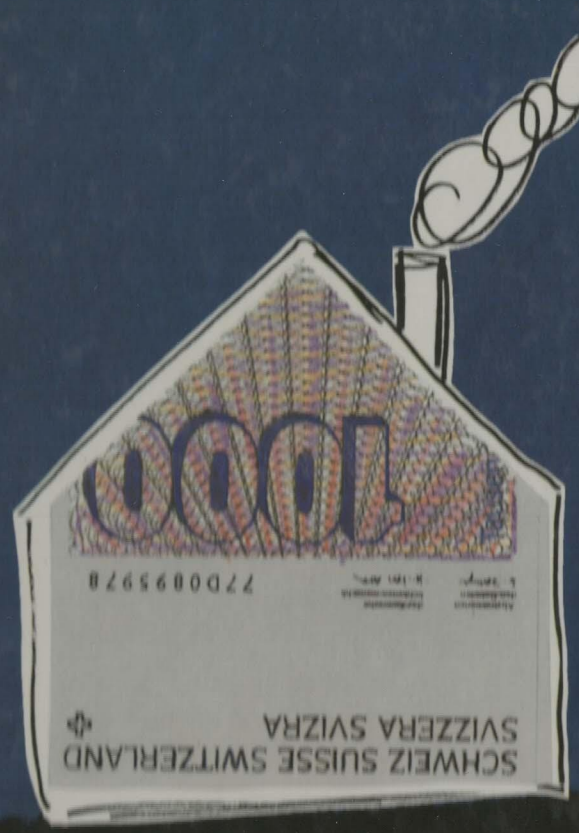
ISBN 3 280 01648 7

Hans Tschäni **Wem gehört die Schweiz?**

Hans Tschäni

Wem gehört die Schweiz?

Unser Eigentums- und Bodenrecht auf dem Weg zum Feudalsystem



Orell Füssli

Hans Tschäni

WEM GEHÖRT DIE SCHWEIZ?

Eine kritische Sicht auf den Umgang mit Eigentum
und Bodenbesitz
in der Vergangenheit und heute

Orell Füssli

Meinen beiden Söhnen Hanspeter und Rudolf Tschäni danke ich für ihre Einwände und für die Durchsicht des Manuskriptes. Zu danken habe ich auch Urs Ernst und Werner Vontobel für die Mitarbeit im 5. Kapitel.

Lektorat: Armin Ochs
Herstellung: Peter Schnyder / Walter Voser

© Orell Füssli Verlag Zürich und Schwäbisch Hall 1986
Grafik Umschlag: Heinz von Arx, Zürich
Satz und Druck: B & K Offsetdruck GmbH, Ottersweier
Einband: Buchbinderei Spinner, Ottersweier
Printed in Germany
ISBN 3 280 01648 7

Inhalt

Zuerst: Ein Brief an den Leser 7

1. Kapitel: *Eigentumstheorie und Eigentumspraxis klaffen auseinander* 11
Eigentum – ein Testfall der Moral 12
Großgrundbesitz oder das mißbrauchte Eigentumsrecht 20
Der Boden gehörte einst den Göttern und ihren Stellvertretern auf Erden . . 24
Der Boden wird Handelsware und Spekulationsobjekt 30
Der Boden als rentabler Wert der Banken 33

2. Kapitel: *Die verpaßte Chance der Genossenschaftlichkeit* 35
Die besonderen Gesellschaftsstrukturen im Windschatten der Alpen 37
Die Bodenordnung der alten Innerschweizer 41
Das Versagen der Helvetik und des Agrarindividualismus 45
Die Zwangsherrschaft der Bodenpreise 50

3. Kapitel: *Das Seilziehen um Eigentum und Boden im Bundesstaat* 55
Demokratische Staatsform, egoistische Bodeneigentumsverhältnisse 57
Bodenrecht in den Kantonen als «Summe der Vergangenheit» 63
Wie das ZGB mit Eigentum und Boden umgeht 66

4. Kapitel: *Das große Drängen, die Bodenrechtsverhältnisse zu verbessern* . . 75
Der Boden der Landwirtschaft schwindet 76
Der Baulandspekulation ließ man freie Bahn 80
Eine Volksinitiative wird rechts überholt 84
. . . und eine zweite stirbt von selbst, doch eine dritte kommt 89
Das nutzlose Bemühen, den «Ausverkauf der Heimat» zu stoppen 95
Der Wohnungsbau im Land der Mieter 98
Der lange Leidensweg der Raumplanung 103

5. Kapitel: *Die Schweiz gehört zu wenigen* 109
Unser Raum ist äußerst knapp 111
Der Bodenbesitz der öffentlichen Hand ist gering 114
Der Wald – eine Ausnahme: er gehört fast allen 118
Der Boden der Landwirtschaft – verfremdet und verschuldet 120

Bauland und Immobilien: wenig Eigentümer, viele Mieter 125
Vermögen und Einkommen: Reiche und Superreiche 130
Industrie, Gewerbe, Banken, Versicherungen:
Wem gehören die Spitzen des schweizerischen Reichtums? 135
Wieviel «Schweiz» steht in ausländischem Besitz? 141

6. Kapitel: *Welche Chance hat bei uns eine ideale Bodenordnung?* 145
Das große Versprechen der Totalrevision 146
Der Schreckschuß der Freisinnigen 149
Die Ideen der hartnäckigen Freiwirtschafter 153
Eine generelle Möglichkeit: das Baurecht 157
Der neueste Vorstoß: die Stadt-Land-Initiative 161
Bundesrätin Elisabeth Kopp: So kann es nicht weitergehen 164
Zum Abschluß: Ein Selbstgespräch 168
. . . eine schöne Illusion und zehn Möglichkeiten für einen neuen Umgang mit dem Boden 175

Wichtigste benützte Literatur 179

Weitere Publikationen von Hans Tschäni 182

Zuerst:

Ein Brief an den Leser

Liebe Leserin, lieber Leser!

In diesem Buch ist von jenem Themenkreis die Rede, der mir als der schwerwiegendste in unserem Land erscheint: vom Umgang mit dem Eigentum und mit dem Boden. Am Stellenwert, den das Eigentum in unserem Leben einnimmt, ist ohne Zweifel das Maß des materiellen Denkens und am Bodenrecht der Wille zu dessen Beschränkung abzulesen. Die Frage drängt sich daher geradezu auf: Wie halten wir es im reichsten Land der Welt mit diesen Dingen?

In den sechziger Jahren, als eine beispiellose Konjunktur über uns hereinbrach, war die kleine Schweiz mit ihrem knappen Raum wie kein anderes Land in bezug auf den Umgang mit dem Boden auf die Probe gestellt. Wie hat sie die Probe bestanden? Ich konnte diese außerordentlich wichtigen letzten 25 Jahre mit ihren Kämpfen um Eigentumsnormen und Bodenrecht in Verfassung und Gesetzen als Redaktor einer großen Zeitung intensiv miterleben. Die Einflußnahme einer immer aufdringlicheren Propaganda bei Volksabstimmungen, die konservativ-beharrenden Entscheide des Souveräns und die gleichzeitige Untauglichkeit einer Politik, die krassen Fehlentwicklungen in den Bereichen Eigentum und Boden abzufangen. Es war die Zeit, in der ein weiteres Mal eine vernünftige Systemkorrektur verpaßt wurde und das Bodenrecht noch mehr als vorher schon zu einem unübersehbaren Gesetzes- und Paragraphenknäuel übersteigert worden ist. Man wollte Wirtschaft und Gesellschaft um jeden Preis von jeglicher «Kommunalisierung» fernhalten und bewirkte damit – jedenfalls im Bereich des Bodenbesitzes – jene Mißstände, die wir heute beklagen. Wenn ich mir nun in diesem Buch eine eigene Meinung über dieses Geschehen bilden will, dann kann ich das indessen nicht über «das Handgelenk» und allein aus einer weltanschaulichen Grundhaltung heraus tun, sondern muß weiter ausholen und wissen, wie es zum mißlichen Zustand im Bodenrecht gekommen ist.

An der Basis des ganzen breitgelagerten Problemkomplexes finden sich meines Erachtens zwei entscheidende Ursachen, die unseren Umgang mit Eigentum und Boden schlecht beeinflußt haben.

Die erste ist die verhängnisvolle ***Überschätzung des Eigentumsbegriffs*** *im Denken unserer modernen Industriegesellschaft. Erich Fromm spricht von den beiden Existenzweisen des Menschen, der des Habens und der des Seins. Tatsächlich ist unser ganzes Tun und Streben auf Haben, auf Besitz und Nutzen ausgerichtet. Das wirtschaftliche Verhalten findet sich heute von den menschlichen Werten abgetrennt, das Verhältnis des Menschen zur Natur ist feindselig und die Gesetze des Staates sind entsprechend egoistisch geworden. In dieser «materialistischen» Grundhaltung liegt unser Umgang mit Eigentum und Boden zweifellos begründet. Er hat zu fatalen Fehlentwicklungen geführt. Nur eine Revolution unseres Denkens, die uns vom Übergewicht des Habens zu den Werten des Seins, das heißt zu den besseren menschlichen Werten führt, könnte da neue Perspektiven schaffen.*

Die zweite Ursache, aus der erstgenannten herausgewachsen, ist die heutige Art der ***Nutzung des Bodens als Handelsware,*** *als Objekt der Marktwirtschaft. Anders als Luft und Wasser haben die Menschen den Gebrauch ihres eigentlichen Lebenselements, des Bodens, «organisieren» müssen. Das ist ihnen jedoch nur selten in fairer Weise gelungen. Immer wieder wurde der Boden zum Machtinstrument oder zur Handelsware einzelner erniedrigt. Auch in der Schweiz, obwohl uns die Vorfahren während Jahrhunderten vorgelebt haben, daß es im Rahmen der Gemeinden genossenschaftliche Formen des Umgangs mit dem Boden gibt. Wir haben die Erfahrung nicht genutzt. Diese Unterlassung ist eine krasse Fehlleistung, die in der Geschichtsschreibung viel zu wenig herausgearbeitet wird.*

Was heute bei uns mit dem Boden geschieht, wird von den einen als «Kahlschlag des Lebensraums» und von den andern als «öffentliches Ärgernis» bezeichnet. Landiarchitekt Armin Meili hatte schon 1964 die «liederliche Versteinerung unseres Landes» beklagt und «die Erhaltung des erhabenen Antlitzes unserer Heimat» durch Raumplanung gefordert. Heute, wo wir viel zu spät Verpfuschtes zu korrigieren versuchen, erweist sich, daß im geltenden Eigentumssystem echte Raumplanung gar nicht zu bezahlen ist. Jeder betrachtet seine Parzelle als potentielles Bauland und fordert für Auszonung die «volle Entschädigung» des Staates. So entstanden übergroße Bauzonen – sie bieten Platz für zehn Millionen Einwohner –, und der Kulturlandverlust nimmt Formen an, die nicht bloß die Landesversorgung in Kriegszeiten ernsthaft in Frage stellen, sondern auch den verbliebenen knappen Raum innert weniger Generationen mit Beton und Asphalt zudecken. Die Auswüchse dieses Bodenmißbrauchs, da werden Sie, verehrte Leserin, verehrter Leser mit mir einig gehen, schaden auch dem ***Klima in unserer Demokratie.*** *Die arbeitslosen Riesengewinne der Bodenspekulanten sind ein Ärgernis und der unerhörte Anstieg der Bodenpreise ebenfalls. All das schädigt die Allgemeinheit und nutzt nur wenigen Privaten. Ich habe im Ausland, in den USA zum Beispiel oder Neuseeland, junge Schweizer angetroffen, die nach dreijähriger Arbeit und Sparsamkeit sich als erstes ein Eigenheim leisten konnten und so bereits in der Lage waren, echte Wurzeln zu schlagen. Im Bodenpreissystem der Schweiz sind siebzig Prozent der Bewohner Mieter. In Agglomerationen lebende junge Schweizer vor allem, doch nicht nur sie, bezeichnen den Bodenmarkt als katastrophal und fordern die Abschöpfung des Bodenmehrwertes durch die Allgemeinheit. Der heutige Zustand wird als krasses Unrecht empfunden. In der maßgebenden Politik denkt man indessen anders. Bei den Beratungen über das Raumplanungsgesetz lehnten Parlament und Volk Mehrwertabschöpfung ab. Diese Mißstände auf dem Bodenmarkt – im fünften Kapitel sind sie in Zahlen belegt – sollten wirklich korrigiert werden, denn sie sind ungerecht und schaffen zu große Ungleichheiten des Besitzes und der Macht.*

Aus all dem stellt sich die Titelfrage dieses Buches: «Wem gehört die Schweiz?» Wem gehört sie noch? Wem gehören die Güter und vor allem: ***wem gehört der Boden,*** *den wir alle zum Leben brauchen? Wem gehören unsere Wohnungen? Und daraus ergibt sich jene Folgefrage, die ich schon im Buch «Wer regiert die Schweiz?» zu beantworten versuchte: Welche Rolle spielen das ungleich angehäufte Eigentum und der große Grundbesitz bei der Meinungsbildung in unserer halbdirekten Demokratie? Sind sie vielleicht doch am konservativen und innovationsfeindlichen Entscheiden unseres Souveräns stärker beteiligt, als wir wahrhaben wollen?*

Die Antworten auf alle diese Fragen rufen meines Erachtens einer genaueren Untersuchung. Da sind Sie sicher mit mir gleicher Meinung. Diese sollen zur Suche nach Korrekturmöglichkeiten und neuen Lösungen anregen. Ich wage den langen Gang durch unseren Eigentums- und Bodenrechts-Irrgarten, obwohl ich weiß, daß das andere ebenfalls schon versucht haben. Freilich weiß ich auch: Zur Entdeckung von epochal neuen Vorschlägen wird dieser Gang kaum

führen. Was eigentlich sein sollte, ist bekannt. Doch ist so manches in unseren Köpfen falsch programmiert, daß der Weg zu wirkungsvollen Änderungen kaum noch zu begehen ist. Auch unser Souverän ist blockiert. Nach jahrzehntelanger Flickschusterei ist aber heute eines klar zu erkennen: ***All die vielen Retouchen*** *im Eigentums- und Bodenrecht haben die Mißstände weder verhindert noch korrigiert. Dazu brauchte es mehr. Es brauchte zwar keine Systemüberwindung, die man von Reformern immer wieder fürchtet, aber im Sinne eines Neubeginns eine echte Systemkorrektur. Es brauchte zum Beispiel ein «Forstgesetz» für den übriggebliebenen kultivierbaren Boden. Das Eidgenössische Forstgesetz aus dem Jahr 1902, das uns den Waldbestand vor aller Habgier der letzten Zeit beschützt hat, war einst erst nach schlimmen Mißbräuchen möglich geworden. Die spürbaren Folgen des heutigen Raubbaus am Kulturboden müßten eigentlich ebenfalls genügen, um einen wirksamen Schutz zu schaffen. Es brauchte einer jener «tapferen Taten», die dem unseligen Bodenhandel und seinen schlimmen Folgen Einhalt böten. Und endlich brauchte es die Einsicht, daß* ***die Erde, auf der wir leben, uns allen gehört.*** *Das schließt aber auch den «Mehrwert» ein, der aus unser aller Tätigkeiten entsteht.*

Wenn Sie über all das nachdenken, dann überkommt Sie die Neigung, etwas Neues zu versuchen. Etwas «Tapferes» zu tun, wie es einst auch Ulrich Zwingli gefordert hatte. Sie möchten das schale Gefühl loswerden, das Sie angesichts der leeren Betriebsamkeit bei der «Verbesserung» des Bodenrechts empfinden. Sie wünschen sich in diesem demokratischen Staat mit seinen politischen Bürgerrechten auch eine demokratische wirtschaftliche Realität. Sie verlangen nicht nach neuem persönlichen Reichtum, aber nach einer Verteilung des Eigentums- und Bodenbesitzes, von der wir sagen können: Es trifft nicht mehr zu, daß der Großteil der materiellen Werte und des Lebensraums nur einem kleinen Prozentsatz von privaten und anonymen Besitzenden zufließt und gehört. Daß wir sagen können, in der Schweiz sind Besitz und Boden gerechter und breiter verteilt, als es heute der Fall ist.

Diese Überlegungen, liebe Leserin, lieber Leser, haben mich bewogen, dieses Buch zu schreiben.

Hans Tschäni

1. Kapitel

Eigentumstheorie und Eigentumspraxis klaffen auseinander

Von der despotischen Antike bis zur kapitalistischen Gegenwart führte und führt der Weg zur Macht für Könige wie Bürger über Eigentum und Bodenbesitz. Wer über Boden verfügen konnte, dem hatten immer auch die Menschen zu Diensten zu sein. Das ist auch heute noch die nüchterne Wirklichkeit. Sie steht indessen der ***Idealvorstellung vom Bodenbesitz*** *völlig zuwider. Konforme wie kritische Geister haben sich immer wieder die Frage gestellt, wem der Boden dieser unserer Erde zu gehören habe, und was Eigentum denn wirklich sei. Alle haben die Sozialpflichtigkeit des Eigentums betonen müssen und den Boden als ein Gut bezeichnet, das eigentlich allen Menschen gehöre.*

Diese zentralen Feststellungen sollen uns nicht verleiten, in diesem Kapitel eine philosophische Abhandlung zu schreiben. Hingegen ist es unerläßlich, den Begriff Privateigentum und seine ethischen und rechtlichen Umrisse etwas genauer anzuschauen. Vieles, was uns heute bewegt, läßt sich nur im Blick auf den jahrtausendelangen Umgang mit Eigentum und Boden erklären. Krasser Mißbrauch ebenso wie ungebrochenes Streben nach fairem Gebrauch der Güter kommt dabei zum Vorschein. Aus diesen Erfahrungen müßten wir eigentlich die Lehren ziehen, wenn auch im 20. Jahrhundert ein vernünftiger Gebrauch des Bodens eingeleitet werden soll. Solche Überlegungen führen uns in diesem Kapitel zu unserem Streifzug durch die Jahrtausende.

Eigentum – ein Testfall der Moral

Der Begriff «Eigentum» besitzt in der Geschichte nicht bloß einen rechtlichen, sondern vor allem auch einen moralisch-ethischen Stellenwert. Dem Wort «Privateigentum» haftet oft etwas Klassenkämpferisches an. Der Besitzende geht, wenn er es hört, in Abwehr-, der Nichtbesitzende in Angriffsstellung. Jedenfalls ist es nicht einfach, dem *Begriff Eigentum* unbeteiligt gegenüberzustehen.

Es ist auch nicht einfach, ihn zu umschreiben. Die Brockhaus-Enzyklopädie (17. Ausgabe) braucht dazu drei engbedruckte Seiten. Dabei wird das Thema in mehrere Untertitel wie «Wesen», «Privatrecht», «Staatsrecht», «Kirche» usw. unterteilt. Allein schon daraus wird das breite Spektrum des Begriffs ersichtlich. Die Enzyklopädie bezeichnet Eigentum trocken als «die umfassende Besitz-, Verfügungs- und Nutzungsmacht über Gebäude, Grund und Boden (unbewegliche Sachen) und sonstige Habe (bewegliche Sachen usw.)». Im siebenbändigen Schweizer Lexikon (1946) andererseits erscheint Eigentum als «Sachherrschaft in ihrer scharf abgegrenzten Bedeutung». Dabei gilt das Eigentum unter den verschiedenen Arten der Sachherrschaft (es gibt auch die provisorische des Besitzes oder die beschränkte der Miete) als «die intensivste und umfassendste». Während der Mieter die Sache nur gebrauchen dürfe, könne der Eigentümer sie aufbrauchen, verändern, verkaufen, d. h. auf die Substanz einwirken.

Eigentum ist also das, was der Mensch als das «Eigene» beanspruchen, und worüber im Rahmen der geltenden Ordnung nur er verfügen kann. Dieses *«Herrschaftsrecht»,* vielmehr seine mehr oder weniger starke Beschränkung durch die Rechtsordnung, ist der zentrale Streitpunkt in der Eigentumsgeschichte. Hier kommt das moralische Gewicht zum Vorschein, mit dem Eigentum in einer Gesellschaft belastet ist. Eigentum bedeutete schon immer auch Verantwortung gegenüber der Allgemeinheit; Eigentum verpflichtet. Vor jeder weltanschaulichen Kulisse erscheint solche Eigentumsbegrenzung, zum Beispiel die Tolerierung von Eingriffen im Gemeinschaftsinteresse oder die Eigentumsentziehung (Enteignung), in einem andern Licht. Wie aus dem Schweizer Lexikon hervorgeht, wird auch eine Unterscheidung zwischen *Eigentum und Besitz* gemacht. Dabei ist, vereinfacht dargestellt, Eigentum die rechtliche, Besitz hingegen die tatsächliche Herrschaft. Es ist denkbar, Eigentum an einer Sache zu haben, den Besitz hingegen andern zu überlassen. «Wer hat die Sache?», lautet hierzulande die Frage nach dem Besitz; «wem gehört sie?» jene nach dem Eigentum. Oft fallen Eigentum und Besitz zusammen, zuweilen gibt es aber auch Eigentum ohne Besitz. Im Schweizerischen Zivilgesetzbuch (ZGB) findet sich die Unterscheidung deutlich. In den Artikeln 641–643 wird dem Eigentümer das Recht gegeben, über eine Sache zu verfügen, während im Artikel 919 jener, der «die tatsächliche Gewalt über eine Sache» innehat, als Besitzer bezeichnet wird.

Unser Thema ist also in ethischer wie in rechtlicher Hinsicht außerordentlich umfassend. Viel umfassender, als es hier dargestellt werden könnte. Daher soll es nachstehend unter Stichworten gerafft erscheinen. Weil wir uns in diesem Buch insbesondere mit Grund- und Bodeneigentum befassen, steht dieser Gesichtswinkel immer im Vordergrund.

Woher kommt «Eigentum»? Der ethisch einzige akzeptable Weg, zu Eigentum zu kommen, ist eigene Leistung, Arbeit. Im Altertum und im Mittelalter war auch Eroberung eine Leistung, die zu bleibendem und rechtlichem Eigentum führen konnte. Aber auch heute sind wir da nicht viel weiter. Keineswegs alles Eigentum ist die Frucht von Arbeit. Zu denken ist an staatliche Gewalt, aber auch an Einheirat, Erbe oder Schenkung (im Mittelalter waren übrigens die Klöster vorwiegend durch Schenkung zu ihrem großen Besitz gelangt). Die moderne Welt ist auch längstens bereit, arbeitslosen Erwerb aus Kapitalgewinnen und Spekulation als reguläres Eigentum anzuerkennen. Schon an diesem Punkt sind aber aus ethischer Eigentumssicht Vorbehalte an der Praxis anzubringen. Das gilt erst recht in bezug auf Bodeneigentum sowie Gewinn aus Bodenhandel und -besitz. Umso mehr, als in unseren Breitengraden das Land in Jahrhunderten gerodet, die wichtigste Arbeit zu seiner Erschließung geleistet ist, kann es also eigentlich weder Eigentum am Boden noch an seiner Wertvermehrung geben. Von Spekulationseigentum schon gar nicht zu reden. Vermehrung des Bodenwertes und seines Ertrages sind fast immer Gaben der Natur oder der Gemeinschaft. Die Überlegung ist daher zwingend: Boden kann nicht Eigentum, sondern immer nur Besitz sein. Unsere Zitate aus den beiden Lexika und dem ZGB beweisen indessen, daß unser offizielles Recht da anderer Meinung ist. Dieser ethische Imperativ hatte keine Chance, sich auch im Recht durchzusetzen.

Damit sei die private Eigentumsordnung grundsätzlich nur zum Teil in Frage gestellt. Auch Thomas von Aquin spricht in seinem Werk «Summa Theologica» von der Notwendigkeit einer privaten Eigentumsordnung. Und selbst Friedrich Engels, der Mitverfasser des «Kommunistischen Manifest», hatte dafür ein gewisses Verständnis, als er schrieb: «Für die Manufaktur und für die erste Entwicklungsstufe der großen Industrie war keine andere Eigentumsform möglich, keine andere Gesellschafts-

ordnung als die auf dem Privateigentum beruhende.» Trotz solcher nationalökonomischen Begründung stellt sich die Frage weiter:

Warum der Wunsch nach Eigentum? Obwohl dem Menschen am Anfang faktisch die ganze Erde gehörte, reifte offensichtlich der Wunsch nach Eigentum. Warum? Weder die vergleichende Verhaltensforschung noch die Völkerkunde sind in der Lage, wissenschaftlich gesicherte Erkenntnisse zum Problem des Eigentums an Boden zu geben. Aus der Erfahrung kann aber das tiefere Bedürfnis der Menschen nach Eigentum und Grundbesitz als erwiesen gelten. Die Marktwirtschaft nimmt sich dieses Bedürfnisses auf ihre Art an. Ein Beispiel: 1972 war in einem ganzseitigen Inserat der Schweizerischen Kreditanstalt unter dem Titel «Privates Grundeigentum» in mehreren Schweizer Zeitungen folgende Kurzgeschichte aus Tolstois «Wieviel Erde braucht der Mensch?» zu lesen:

«So war Pachom ein Gutsbesitzer geworden. Sein war die Erde, wo er pflügte und säte, sein das Land, auf dem er Gras mähte . . . Wenn er früher des Weges kam über dieses Stück Land, so schien es ihm ein ganz gewöhnliches Land, jetzt war es für ihn ein ganz besonderes Land.»

Aus dieser Darstellung der Eigentumsfreude zog die SKA im Blick auf die bankengemäße Finanzierung von Wohneigentum die folgenden Schlüsse:

«Wir sind zwar kein Volk von Hirten und Bauern, doch die Sehnsucht nach dem privaten Kreis ist uns geblieben. Ist Bestandteil unseres Selbst, die Sehnsucht, die stärker wird, je kollektiver, je anonymer die Welt. Man setze anstelle von ‹Land› das Einfamilienhaus, die Eigentumswohnung und beobachte die unbändige Freude eines Ehepaars, das Freunden und Verwandten das soeben bezogene Heim zeigt, und man begreife die Kraft, die einem solchen Lebensgefühl innewohnt.»

Eigentum ist vorerst nötig. Solange sich der Mensch nicht auf eine höhere Stufe des Gemeinschaftsdenkens fortentwickelt hat, wird er ohne Eigentumsgefühle nicht auskommen. Daran dürften nicht in erster Linie die materiellen Vorteile schuld sein, die Eigentum auch bringt, sondern die erwähnten Gefühle, mit denen unsere ichbezogenen Traditionen angereichert sind. Das Eigentumsbewußtsein ist eines der bestbewahrten in unserer Gesellschaft. Es ruht auf tausend Füßen. Der Zürcher Zivilrechtler Professor Arthur Meier-Hayoz schrieb im Polis-Büchlein «Neues Recht für unseren Boden»:

«Das Bekenntnis zum privaten Eigentum am Boden ist die sachenrechtliche Ausstrahlung des Bekenntnisses zur menschlichen Persönlichkeit als dem Grundwert aller Rechtsverwirklichung. ‹Jeder sollte eigenen Boden besitzen, dann erwachen die alten Instinkte wieder. Eigener Boden ist psychologisch wichtig und läßt sich durch nichts anderes ersetzen›, hat C. G. Jung an seinem Lebensabend erklärt und beigefügt: ‹Wir alle brauchen seelische Nahrung. Man findet sie nicht in Mietskasernen, wo keine grüne Matte, kein blühender Baum zu sehen ist, wir brauchen auch eine ständige Verbindung mit der Natur›.»

Es steht außer Zweifel, daß Eigentum, aber auch Besitz, das Lebensgefühl des Menschen stabilisieren. Ob diese Neigung «aus der menschlichen Natur» oder aus anerzogenem Egoismus zu erklären ist, sei dem Urteil der Philosophen und Ethnologen überlassen. Die Annahme muß aber erlaubt sein, die Natur habe dem in einer feindlichen Umwelt angesiedelten Einzelwesen Mensch nicht nur den Instinkt zum Schutz der Gruppe, sondern schon im Selbsterhaltungstrieb ein Gran Eigentumsegoismus mitgegeben. Mit dem Gefühl der Selbstsicherheit, das aus Eigentum erwächst, sind auch Änderungen der Verhaltensweisen verbunden. Dazu ein Beispiel aus der Tierwelt, das Richard D. Estes von der Cornell University, New York, in der «Zeitschrift für Tierpsychologie» beschrieben hat. Das Verhaltensstudium der Gnus im afrikanischen Ngorongoro-Krater habe ergeben, behauptet Estes, daß der Besitz eines etwa 3000 Quadratmeter großen Stückchens Steppe, den sich ein starkes Männchen erkämpft hat, dieses Gnu vom stumpfen Herdengenossen in einen aggressiven, herrschsüchtigen und sexuell aktiven Bullen verwandelt. Im Reich der Gnus hätten nur Grundbesitzer eine Chance, sich fortzupflanzen. So wichtig ist Besitz – hier kann man ja wohl kaum von Eigentum sprechen – auch bei Tieren. Geschichte wie Gegenwart beweisen zur Genüge, daß Eigentum auch die Verhaltensweisen der Menschen verändert. Es ist der Gebrauch der Macht, die Eigentum im kleinen wie im großen Kreis verleiht, der die Probleme schafft.

Die moralischen Einwände. Wer die Freude zum Beispiel junger Auslandschweizer in fernen Ländern miterlebt hat, die ihren Spar- und Arbeitswillen schon in jungen Jahren – völlig anders als in der Schweiz – mit dem Besitz eines eigenen Hauses belohnt sehen, der anerkennt die positiven Seiten des Eigentums. Dennoch zieht sich die Auseinandersetzung über die Nachteile eines mißverstandenen Eigentumsbegriffs wie ein roter Faden durch die Kulturgeschichte. Schon in den Apostelbriefen werden Geld- und Besitzgier – und später in logischem Zusammenhang das Eigentum – als die *Quelle allen Übels* bezeichnet. Eigentum und Besitz stellen die Menschen auf eine Probe, die offensichtlich fast nicht zu bestehen

ist. Die Bibel sagt denn auch, es sei für den Reichen schwierig, ins Himmelreich einzugehen. Immer wieder wird beklagt, es sei der Sinn des Habens, der die Menschen beherrsche. Der Sinn eines Habens, das weit über die Existenzsicherung hinausreicht. Ferdinand Troxler zitiert Marx: «Der sorgenvolle, bedürftige Mensch hat keinen Sinn für das schönste Schauspiel; der Mineralienkrämer sieht nur den merkantilistischen Wert, aber nicht die Schönheit des Minerals.» Das Privateigentum vergifte das menschliche Zusammenleben; es habe die Menschen dumm und einseitig gemacht. Thomas von Aquin anerkennt Eigentum grundsätzlich, bezeichnet es aber als menschliche Schwäche, die von der Erbsünde herstamme. Die Gütergemeinschaft sei weit vollkommener. Eigentumsliebe gilt bei den christlichen Philosophen als Kennzeichen eines kleinen Geistes.

Der Gedanke des Gemeingebrauchs. Am Ende des roten Fadens steht heute die Gewißheit, daß Eigentum als unbeschränkte Sachherrschaft unerwünscht ist. Sobald jedoch danach gefragt wird, ob nun eine gemeinwirtschaftliche Rechtsordnung angestrebt werden soll, scheiden sich dann oft die Geister. Jules Magri fragt in den «Mitteilungen der Vereinigung Christlicher Unternehmer» unter dem Titel «Sozialpflichtigkeit des Eigentums»:

«Ist die Auffassung berechtigt, dem obersten Zweck der Schöpfung werde am besten durch das Privateigentum gedient, Gemeineigentum könne nur in Ausnahmefällen in Frage kommen? Oder verlangt die moderne Industriegesellschaft mehr und mehr den Vorrang des Gemeineigentums?» Magri vertritt die Meinung, oberstes Gestaltungsprinzip jeder Eigentumsordnung habe der Grundsatz des Gemeingebrauchs zu sein. Das Privateigentum diene der Abgrenzung der Verantwortungsbereiche in der Wirtschaft, erweise sich aber als Faktor der Habsucht und der Ausbeutung. Es habe in unserer Gesellschaft zu ungerechter Besitzverteilung und zum Gegensatz zwischen arm und reich geführt.

Es gibt interessante Versuche – den Umgang mit dem Privateigentum in den Oststaaten beachten wir nicht, weil er sich als untauglich erwiesen hat –, dem menschlichen Eigentumsegoismus mit totalem Gemeineigentum zu begegnen. Zu denken ist etwa an die von Jesuiten gebildeten oder verwalteten *Guarani-«Reduktionen»* am Mittellauf des Paranà in Paraguay. Im 17. und 18. Jahrhundert fand hier bei der Christianisierung von Indianersiedlungen in Anlehnung an deren Lebensgewohnheiten eines der interessantesten Experimente der Kolonialgeschichte statt. In diesem spanischen Jesuitenstaat galten Gemeineigentum und Gemeinwirtschaft weitgehend. Die Ländereien, Güter und Häuser gehörten allen Bewohnern. Unter der Führung der Jesuiten wurden jeweils am Abend die Erträgnisse des Tages geteilt. Das Experiment, das fast zwei Jahrhunderte lang bis 1768 dauerte, wurde mit der Vertreibung der Jesuiten beendet. Ist hier die Bemerkung zulässig, daß den urchristlichen Gemeinschaften gleichende ideale Gesellschaftsordnungen heute nur noch lebensfähig sind, wenn sie von einer übergeordneten idealistischen Idee beschützt sind? Es gibt noch andere Beispiele. Zu denken ist auch an die südslawischen Großfamilien, die *«Zadruga»*. In dieser hochentwickelten landwirtschaftlichen Wirtschaftsform wurden die im Gemeinbesitz stehenden Felder gemeinsam bebaut und die Erträge geteilt. Die Familien pflegten aber in der gemeinsamen Hofsiedlung in eigenen Häusern die eigenen Feuerstätten. Diese den Besitzegoismus einschränkende Lebensart wurde unter dem Einfluß der Industrialisierung zersetzt und verlor sich im Lauf der Zeit.

Endlich ist an dieser Stelle das berühmte israelische Großexperiment der *Kibbuzim* zu erwähnen. Das Wort bedeutet im Rotwelsch (die Gaunersprache) ungeteilte Beute und auf hebräisch: Sammlung. In diesen kollektiven ländlichen Dorfsiedlungen, in denen rund ein Fünftel der Landbevölkerung Israels lebt, gilt das Kollektiveigentum. Der Boden gehört dem Staat. Wir haben es hier mit einer modernen Form von Planwirtschaft zu tun, in der die Erträge nach Bedürfnissen verteilt werden. Israel kennt aber auch eine mildere Form der kollektiven Arbeit im Bereich des Eigentums, die *Moschavim.* In solcherweise kooperativ organisierten Dörfern, in denen der größte Teil der Landbevölkerung lebt, gibt der Staat das Land in Erbpacht. Hier begegnen wir einer Variante unserer alpinen Korporationen. In den Moschavims werden zum Beispiel Saatgut, Dünger und Maschinen gemeinschaftlich eingekauft. Die Kooperative, die den Lebensrahmen des ganzen Dorfes darstellt, besorgt auch den Verkauf der Produkte. Im Westen hat der kapitalistische Staat Israel die Bändigung des Bodenegoismus am weitesten fortentwickelt. Das Beispiel vermochte aber in anderen westlichen Staaten nur vereinzelte Privatgruppen zu inspirieren.

Sozialpflichtigkeit theoretisch unbestritten. Nicht praktisch, doch theoretisch sind Schranken für den Umgang mit Eigentum unbestritten. Auch werden Gütergemeinschaft und kollektiver Bodenbesitz grundsätzlich ethisch höher als Privatbesitz eingestuft. Thomas von Aquin spricht vom Usus communis, also dem Gemeingebrauch als dem höchsten Prinzip der Güterordnung. Zwar bewirkt Privateigentum den Anreiz zu Fleiß, Steigerung der Produktivität und Schonung der Güter, doch ist die Freiheit zu schrankenloser Habgier und Machtentfaltung ein zu hoher Preis.

Immer wieder in der Vergangenheit sind Modelle erdacht und ausprobiert worden, die dieses Dilemma überspielen sollten. Geblieben ist die Einsicht, daß es schrankenloses Eigentum nicht geben darf. Als sehr fragwürdig erscheinen aber auch die totalen Formen der «Eigentumslosigkeit». Dazu scheint der Mensch noch nicht bereit zu sein. In den päpstlichen Enzykliken wird, anders als am Anfang des Christentums, Privateigentum akzeptiert, doch streng auf seine Sozialpflichtigkeit hingewiesen. 1891 formulierte Leo XIII. in der berühmten Sozialenzyklika «Rerum Novarum» zum großen Erstaunen auch der altchristlich-sozial gebliebenen katholischen Welt den Satz:

«Das Recht auf Privateigentum muß heilig sein.»

Das hauptsächliche Anliegen dieses Papstes galt jedoch der Überwindung «der ungeheuren Gegensätze zwischen wenigen Überreichen und der Masse der Eigentumslosen». In der Enzyklika «Quadrogesimo Anno» schränkt indessen Pius XI. solches Eigentumsverständnis beträchtlich ein:

«Mit vollem Recht kann man dafür eintreten, bestimmte Arten von Gütern der öffentlichen Hand vorzubehalten, weil die mit ihnen verknüpfte übergroße Macht ohne Gefährdung des öffentlichen Wohles privaten Händen nicht überantwortet werden kann.»

Treffender ließe sich die Begründung zur Veränderung unseres Bodenrechts kaum formulieren. Der protestantische Zürcher Theologe Emil Brunner präzisierte dieses Anliegen 1943 wie folgt:

«Die Forderung einer gerechten Verteilung ist nirgends so dringend wie beim Boden. (. . .) Während Besitz an beweglichen Gütern grundsätzlich unbegrenzt ist und das Reichsein des einen nicht das Reichsein des andern ausschließt, ist der Besitz an Boden innerhalb eines bestimmten, wohlbesiedelten Landes immer zugleich Ausschluß anderer vom Besitz.»

Doch wie sagte Fürsprecher Walter Hildebrand am Schweizerischen Juristentag 1981 in St. Gallen (laut Protokoll)? In bezug auf das Privateigentum bestehe noch ein unabdingbarer Bedarf an Pflege der Sittlichkeit und der Ethik:

«Leider hat aber die Jurisprudenz ihren Zusammenhang mit der Theologie weitgehend verloren.»

Haben und Sein. Am Schluß unseres Rundganges um den Begriff Eigentum sei die grundsätzliche Betrachtungsweise nicht übersehen, die uns der berühmte Sozialethiker Erich Fromm in bezug auf einen Neubeginn im Umgang mit Eigentum gibt. Er schreibt: «Der Unterschied zwischen Sein und Haben entspricht dem Unterschied zwischen dem Geist einer Gesellschaft, die den Menschen zum Mittelpunkt hat, und dem Geist einer Gesellschaft, die sich um Dinge dreht. Die Haben-Orientierung ist charakteristisch für den Menschen der westlichen Industriegesellschaft, in welcher die Gier nach Geld, Ruhm und Macht zum beherrschenden Thema des Lebens wurde.»

Großgrundbesitz oder das mißbrauchte Eigentumsrecht

Der französische Schriftsteller Jean de la Bruyère, der in der Welt des Großgrundbesitzes und Feudalismus von Ludwig XIV. lebte, schrieb zur Sozialsituation seiner Zeit den kritischen Satz: «Nichts weist uns so deutlich darauf hin, wie wenig Gott das achtet, was er den Menschen an Reichtum, Geld, großem Besitz und andern Gütern gibt, als die Art, wie er es verteilt, und die Menschensorte, die davon den meisten Vorteil hat.» Großreichtum und Großgrundbesitz sind nicht bloß in den Augen der Moralisten eine *Verhöhnung* des wohlverstandenen Rechts auf Eigentum. Während sich sozialpflichtiges Eigentum heute auch nach christlichen Maßstäben rechtfertigen läßt, ist das beim Großgrundbesitz selbst für *den* schwieriger, der nicht religiös gebunden ist. Der Strafrechtler Peter Noll, der Macht auch durch Grundbesitz als illegitim und absolutes Eigentum als nihilistisch bezeichnete, beurteilte in einem Artikel im Magazin des «Tages-Anzeigers» den Sinn von Großbesitz wie folgt: «Der Großgrundbesitzer besitzt alles, produziert nichts und braucht es auch nicht. Die Polizei hilft ihm, alle anderen von jeder Einwirkung auf sein Eigentum auszuschließen.»

Großgrundbesitz muß also als vom Staat beschützte Form des Mißbrauchs des Umgangs mit Bodeneigentum gelten. Großgrundbesitz stand immer im Dienst der Macht und ist auch deshalb umstritten. Im antiken Griechenland herrschte die Einsicht vor, unbeschränktes Eigentum führe zu arm und reich und zur Zerklüftung des Volkes. Aristoteles forderte, niemand dürfe mehr als ein bestimmtes, festgelegtes Maß an Boden besitzen. Dennoch hat Großgrundbesitz bis zur Gegenwart alle Machtpolitik bestimmt. Dabei geriet private Besitzmacht nicht selten ins Gehege von staatlicher Herrschaft und staatlichem Recht. Die Kämpfe der Staatsgewalten mit privater Macht wurden damals auf recht robuste Weise geführt. Der römische Feldherr Lucius Sulla (138–78 v. Chr.) ebenso wie die Kaiser Julius Cäsar und Augustus zum Beispiel machten kurzen Prozeß. Sie entmündigten die privaten Großgrundbesitzer oder brachten sie um und setzten Armeeveteranen auf das Land. Sulla soll mehr als 100000 seiner Krieger auf den Gütern seiner getöteten Gegner angesiedelt haben. Die Kleinbauernstellen dienten auch der politischen Stabilität im Land. Doch es gelang den Römern nicht, ein Recht zu schaffen, das den Mißbrauch des Bodenbesitzes ausschloß, so daß immer wieder Großgrundbesitz herrschte. Der Schriftsteller Gaius Plinius (23–79 n. Chr.) klagte, der Großgrundbesitz sei zum Verderben von ganz Italien und seiner Provinzen geworden. Die Hälfte der reichen Provinz Afrika gehöre nur noch sechs Leuten. Als

Kaiser Nero davon erfuhr, enteignete er sie nicht etwa, sondern ließ sie kurzerhand hinrichten und ihr Vermögen dem Staat einverleiben.

Die römische Art des Umgangs mit dem Boden führte aber auch nicht zu vorteilhaften wirtschaftlichen Verhältnissen. Die Macht der Großgrundbesitzer hatte zur Folge, daß der Boden steuerfrei blieb. Der in der Folge fehlende Anreiz zur Bewirtschaftung ebenso wie die Interesselosigkeit der Sklaven bewirkten, daß das Land in Italien verödete. Anders in manchen römischen Provinzen, wo der Bodenbesitz breiter verteilt war und daher die Wirtschaft blühte. Adolf Damaschke erzählt, daß Kaiser Domitian (51–96 n. Chr.) in Gallien die Hälfte der Weinstöcke ausreißen ließ, um dem italienischen Großgrundbesitz die Konkurrenz vom Hals zu halten. Es gibt also auch eine antike Form des Wirtschaftsprotektionismus. Die einst stolzen und nun landlos gewordenen italienischen Bauern standen jetzt als Proletarier in den Straßen der Hauptstadt herum, wo die Bodenpreise unter dem Druck der Spekulation ins Untragbare stiegen.

Diese wenigen Beispiele aus der Antike mögen als Hinweise dafür gelten, daß die Anhäufung von Bodeneigentum und die daraus folgende Macht ethisch fragwürdig ist und immer auch soziale und volkswirtschaftliche Probleme zur Folge hat. Der Kampf gegen wuchernden Großgrundbesitz wurde nicht nur von Griechen und Römern geführt, sondern läßt sich bis in die Gegenwart verfolgen. Vom byzantinischen Kaiser Basileios II. (976–1025 n. Chr.) weiß man, daß er einem Großgrundbesitzer, der ein ganzes Dorf aufgekauft hatte, den Palast zerstören und den Boden unter die Bauern verteilen ließ. Damaschke, ein ausgewiesener Kenner der Bodenrechtsgeschichte, weist darauf hin, daß um die Jahrtausendwende in Byzanz die Gesetzgebung ganz nach dem Sinn der Großgrundbesitzer geändert wurde, so daß die freie Bauernschaft mehr und mehr verschwand. Nun mußte das Land mit unfreien Knechten verteidigt werden. Diese sahen jedoch in den Türken, die jedem Steuerzahlenden die persönliche Freiheit gaben, nicht die Feinde, sondern die Befreier. Das islamische Recht, in dem der Boden nicht beliebig gehandelt werden konnte, dürfte einer der Hauptgründe für die kriegerische Überlegenheit der islamischen Staaten gewesen sein. Dieser Zusammenhang zwischen kriegerischer Kampfstärke und Bodenbesitz ist uns von der alten Eidgenossenschaft her mit ihrem Korporationenwesen durchaus bekannt.

Der europäische Feudalismus liefert ebenfalls viele praktische wie theoretische Beispiele dafür, daß Großbesitz immer schwere Probleme schafft. Im ausgehenden Mittelalter befand sich mehr als die Hälfte des deutschen Bodens in grundherrlichem Besitz. Spanisch Andalusien ge-

hörte am Ende des 16. Jahrhunderts fünf Herzögen. Ähnliche Besitzverhältnisse herrschten in England und Frankreich. Überall war Grundbesitz die beste Kapitalanlage und die Leiter zur Macht. Es erstaunt daher nicht, daß die wichtigsten Theorien zur Verbesserung der Bodenrechtsverhältnisse aus Frankreich und England stammen. Da war z. B. der Schotte John Law, der in Frankreich erfolglos seine Geldtheorie ausprobierte, in der Boden anstelle von Gold als Währungsbasis diente. Daß Frankreich damit um 1720 in eine schwere Wirtschaftskrise geriet, war freilich weniger die Schuld des Bodens als der grassierenden Spekulation. In jenem Jahrhundert vor der Französischen Revolution machte auch Finanzminister R. J. Turgot, indem er Bürger und kleine Bauern im Feudalstaat schützte, einen Versuch, dem Großgrundbesitz entgegenzuwirken. Als er auch den prasserischen Hof in seine Sparpläne einbezog, ließ ihn der König fallen. Damit war auch die letzte Gefahr für den Großgrundbesitz geschwunden und Frankreichs Königtum konnte mit seinem Anhang ungehindert der Revolution entgegentreiben.

Im großgrundbesitzfreundlichen England philosophierte John Locke, Gott habe die Erde den Kindern dieser Welt zu gemeinsamem Besitz gegeben. Der Mensch habe also ein Recht auf seinen Lebensraum. Und Thomas Spencer stellte 1805 in seinen «Anweisungen» die These auf, gesellschaftliche Gesetze könnten nie natürliche Rechte entziehen: «Jeder Mann, jede Frau und jedes Kind behalten, vom Tag ihrer Geburt bis zum Tag ihres Todes, ihr Erstgeburtsrecht am Boden ihrer Gemeinde.» Auch beim berühmten Philosophen Herbert Spencer finden sich ähnlich naturrechtliche Gedankengänge, und der Schriftsteller Thomas Carlyle formulierte aus zeitgenössischer Sicht pointiert: «Eigentlich gehört der Boden nur diesen zwei: dem allmächtigen Gott und allen seinen Menschenkindern, die jemals darauf ernstlich gearbeitet haben und auf ihm noch arbeiten werden. (. . .) Was sollen wir sagen zu den Besitzern des englischen Grund und Bodens, deren privilegierte Tätigkeit darin besteht, daß sie in aller Bequemlichkeit Englands Grundrenten verzehren, Englands Rebhühner schießen, und zu ihrem Vergnügen in Englands Parlament herumstümpern.»

Und auf dem Kontinent tönte es in jener Zeit, da das Gottesgnadentum der Großgrundbesitzer immer mehr in Frage gestellt wurde, ähnlich. Das bekannte Zitat des Genfer Philosophen Jean-Jacques Rousseau kann hier nicht übergangen werden: «Der erste, der ein Grundstück einzäunte und sagte: das ist mein!, und einfältige Leute fand, die es ihm glaubten, war der wahre Begründer der bürgerlichen Gesellschaft. Wieviel Verbrechen, Krieg oder Mord, wieviel Elend und Schrecken hätte

derjenige unserem Geschlecht erspart, der die Pfähle ausgerissen, die Gräben verschüttet und seinen Genossen zugerufen hätte: Hütet euch, diesem Betrüger zu glauben, ihr seid verloren, wenn ihr vergesst, daß die Früchte allen gehören, die Erde aber niemandem.»

Obwohl der Ausspruch mehr als zweihundert Jahre alt ist, hat er Wahrheitsgehalt behalten. Gerechtigkeit und Freiheit bleiben auch heute nur halb verwirklicht, wenn ihnen der Boden und die materielle Basis entzogen ist. Die Geschichte beweist indessen, daß wichtiger als Reichtum und Großgrundbesitz die *Kraft ist, Werte zu schaffen.* Interessante Beispiele dafür liefern die Vergangenheit Deutschlands und der USA. Abhängige Bauern interessierten sich nur solange am Boden, als ihnen keine andere Wahl blieb. Als sich einst im Osten der jungen Vereinigten Staaten Überbevölkerung und Arbeitslosigkeit einstellte, da begannen die Menschen, die riesigen Landflächen im Westen zu besiedeln. Es war keineswegs nur der Goldrausch oder die Abenteuerlust, die sie anzogen. Vielmehr war es das Urbedürfnis, auf einem eigenen Stück Boden die Früchte der Arbeit selber zu ernten.

Im mittelalterlichen Deutschland finden wir in der sogenannten *Ostsiedlung* einen ähnlichen Vorgang. Bauern, Bürger und Bergleute aus Bayern, dem Rheinland oder aus Thüringen siedelten damals in den schwachbewohnten Gebieten der heutigen DDR, Polens, Ungarns und der Tschechoslowakei. Dort wurde ihnen nicht nur Land, sondern auch eine freundliche Gesellschaftsordnung geboten. Der Siedler erhielt seine «Hufe», das heißt den für seine Familie benötigten Boden, umsonst oder zu einem günstigen Preis. Er erhielt aber auch die persönliche Freiheit und das Erbrecht. Siedlungen «aus wilder Wurzel», das heißt auf neugerodetem Boden, waren von Abgaben frei. Damaschke weist darauf hin: Die Möglichkeit, auf eigenem Land arbeiten zu können und von drückenden Abgaben befreit zu sein, hatte diese Menschen bewogen, ihre Heimat zu verlassen und an einem neuen Ort zu siedeln.

Der Boden gehörte einst den Göttern und ihren Stellvertretern auf Erden

Wenn wir nun den *Gebrauch* des Bodens durch die Jahrtausende knapp skizzieren wollen, dann stellen wir bald fest, daß Großgrundbesitz grundsätzlich immer ein Sündenfall war. Die Menschen strebten durch alle Jahrhunderte stets nach einem humaneren Umgang mit dem besonderen Gut Boden. Das zeigt sich schon bei den Naturvölkern. Die polynesischen *Maori* übergaben dem Neugeborenen den Fleck Erde, auf dem die Nabelschnur abgeschnitten und in dem die Nachgeburt begraben wurde, für das ganze Leben. Er war für jedermann tabu. Der Eigentumsbegriff beruhte bei vielen Völkern auf einer magisch-religiösen, aber auch auf einer sozialen Basis. Der Ansatz zum Gottesgnadentum wird sichtbar. Aber auch Gemeinbesitz findet bei den Naturvölkern Beispiele. Seßhaft gewordene Sippen gaben den Bebauern des Bodens meist nur ein Gebrauchsrecht. Boden erscheint aber nie als alltäglicher Besitz, sondern wird immer als Lebensbasis gesehen und besonderen Regeln unterstellt. Unterschiedliche Regeln freilich, so unterschiedlich, wie die Gesellschaftssysteme. Dafür zwei Beispiele.

China kennt eine ausgesprochen feudalistische Bodenrechtsgeschichte. Das Lehenswesen einer verbreiteten Beamtenschaft fand in verschiedenen Dynastien eine Gegengewalt in einer starken Priesterkaste. Dieses Grundmodell der Macht wurde in der fünftausendjährigen Vergangenheit des Reichs der Mitte in manchen Variationen erlebt. Es gab kurze Zeitabschnitte, in denen die sonst weitgehend rechtlosen chinesischen Bauern frei verkäuflichen Grund und Boden erwerben konnten. Doch immer wieder bildeten sich herrschende Bürokratien aus Großgrundbesitzerfamilien. Das System der Bodenmacht erwies sich als zählebig. Die führende Schicht etwa, die sich in der Han-Dynastie (206 v. Chr. bis 220 n. Chr.) aus Großgrundbesitz gebildet hatte, hielt sich über tausend Jahre. In Variationen blieb das Verflechtungsmodell Großgrundbesitz-Staatsmacht sogar bis 1948 erhalten. Die Entmachtung dieses «Filzes» durch Mao Tse-tung hat dann aber in der Revolution gegen zehn Millionen Menschen das Leben gekostet. Im kommunistischen China, das ein Bündnis von Arbeitern und Bauern sein will, gehört nun der Boden dem Staat. Wie beim Nachbarn Rußland hat also auch hier die Herrschaft des Großgrundbesitzes zum Kommunismus geführt. Immer schwingt das Pendel zurück.

Das biblische *Israel,* als zweites Beispiel, das nach den Idealen der fünf Bücher Moses zu leben versuchte, kannte kein absolutes Eigentumsrecht. Der Boden war Gottes Lehen. Er sollte ausschließlich jenen gehören, die ihn bebauten, und auch nicht verkäuflich sein. Im siebten Jahr wurden die Felder nicht bepflanzt (Ruhejahr) und die Schulden erlassen. Nach sieben solchen «Sabbatjahren» folgte im 50. das «Jobeljahr». Nun erlosch der Bodenbesitz. Man wollte damit das Eigentum Gottes an den irdischen Dingen in Erinnerung rufen. Die große Idee dieser Volkswirtschaft war überdies, jedem Bürger den Zugang zur Ernährungsbasis zu sichern, ohne ihn vom Staat abhängig zu machen. Die mosaische Ordnung, die die Juden in der Praxis freilich oft auch zu überspielen verstanden, schwebte späteren Bodenreformern immer wieder vor. Elemente davon finden sich auch in Jesus' Bergpredigt. Ferdinand Troxler weist darauf hin, das Urchristentum sei nicht zuletzt deshalb bekämpft worden, weil dessen Eigentumslehre den Interessen des römischen Imperiums zuwiderlief.

Die großen Denker des antiken *Griechenland* gaben sich in der Einschätzung der Menschen, mit dem Boden fair umzugehen, illusionslos. Platon neigte zuweilen zur totalen Entwertung des Eigentumsbegriffs. Tatsächlich standen auf den Äckern der Bürger in Attika Hypothekensteine, auf denen der Name des Gläubigers und die Höhe der Schuld eingraviert waren. Damals verlor der Zahlungsunfähige nicht nur sein Eigentum, er wurde auch noch als Sklave verstoßen. Der Sozialreformer Solon schaffte die Schandsteine ab und schränkte das Privateigentum an Boden ein. Die Historiker schreiben die kriegerische Stärke Attikas wie Spartas solcher Bodenpolitik zu. Mit der Dekadenz dieser Hochkulturen einher ging die freie Verfügbarkeit des Bodens und damit die Bildung von Großgrundbesitz und landlosem Proletariat. Auch darin sollte sich die Geschichte laufend wiederholen.

Im griechischen Rechtsverständnis hatte eine Gewichtsverschiebung von der antiken Familientradition auf das Individuum stattgefunden, welche in der *römischen* Gesellschaft eine Verdichtung erfahren sollte. Während aber die Griechen ihre Verhaltensnormen in den Stadtstaaten festlegten, formulierten sie die Römer in der Zusammenfassung von Überlieferung und Gewohnheitsrecht zentral. Das Zeitalter des systematisch erfaßten, kodifizierten Rechts begann. Die Ausstrahlung solcher hellenistisch-römischer Rechtskultur wirkte sich später auf die Bildung des europäischen Eigentumsbegriffs aus. Man lobt in mancher Weltanschauung noch heute, in welch «bestechender Prägnanz» die römische Individualphilosophie unser Verständnis von Eigentumsfreiheit mitgeprägt habe. Eine Philosophie, in der Eigentum als relatives Herrschaftsrecht verstanden wurde und eigentliche Sachgewalt bedeutete. Immerhin unterlag das Eigentum im Familienverband bereits einer gewissen Genossenschaftlichkeit, wäh-

rend es an persönlichen Gütern als absolut verstanden wurde. Aber das Ringen um angewandte Gerechtigkeit im Bereich des Bodens beschäftigte die Römer laufend. Die Kämpfe zwischen Patriziern und Plebeiern zeugen davon.

Was das solonische Gesetz für die Griechen, das war das «licinische» für die Römer. Licinius hatte schon 367 v. Chr. die Übersteigerung der Besitzverhältnisse mit einem Entschuldungs- und einem Ackerbaugesetz gemildert. Auch in der römischen Bodengeschichte finden sich, wie angetönt, unzählige Beispiele für die Enteignung von Großgrundbesitzern und dafür, daß der Landbesitz immer wieder in die Hände der Reichen fiel. Aber immer wieder wurden auch neue Bodenreformen versucht.

Nach dem Untergang des römischen Reiches setzte nördlich der Alpen die bereits angedeutete Befruchtung der alten kontinentalen (germanischen, romanischen, slawischen) durch die antiken Kulturen und das Christentum ein. Die *germanisch-alemannischen Völker* hatten in einer weitgehend einheitlichen sozialen Gliederung in Sippen und Familien gelebt. Als Bauern pflegten sie genossenschaftliche Lebensformen und Zusammenschlüsse. Schon in dieser Gesellschaftsordnung gab es indessen nicht nur Freie, sondern auch Halbfreie und Knechte. Der Verschmelzungsvorgang der Kulturen nach dem Abzug der Römer wurde im wesentlichen von *zwei Kräften* beherrscht: vom Weltbild und der Macht der römischen Kirche und vom *Sicherheitsbedürfnis* der siedelnden und rodenden Bewohner. Aus dieser Ausgangslage bildeten sich mit der Zeit die Gesellschaftsstrukturen und Herrschaftsorganisationen des Mittelalters heraus. Im Urwald und Gebirge ergaben sich andere Lebensformen als im besiedelten Gebiet. Doch scheint die Lebenshaltung immer von einem vordringlichen Schutzbedürfnis der Menschen bestimmt worden zu sein. Dieses Bedürfnis beherrschte auch den Drang nach Freiheit. Aus solcher «Güterabwägung» ist die dominierende Struktur des *mittelalterlichen Feudalismus* entstanden. Der Preis für den Schutz war im besiedelten Land die Unterwerfung unter einen Mächtigen, das heißt die Unfreiheit. Oberster Herrscher in diesem Sicherheitssystem war der König mit seiner moralischen und kriegerischen Macht. Die großen Herzogsfamilien, Edelfreien und der Ritteradel standen unter seinem direkten Schutz wie Klöster, Städte und Volk. In seinem Gefolge bildete sich auch auf lehensmäßigem Großgrundbesitz, richterlicher Gewalt und kriegerischem Gefolge ein starker Dienstadel heran. Aber auch der freie Adel stützte seine Macht auf Großgrundbesitz und darauf, daß er die Verfügungsgewalt über die unfreien Bauern besaß. Der adelige Großgrundbesitzer konnte also auch über die bäuerliche Bevölkerung verfügen, die ihm Frondienste zu

leisten und Abgaben zu entrichten hatte. Dafür genoß sie als Untertan den Schutz des Grundherrn, dem es allein erlaubt war, Waffen zu tragen. Diese Entwaffnung der Bauern, die im schweizerischen Alpenraum nicht stattfand, sollte in der Geschichte der Bauernfreiheit eine gewisse Bedeutung erlangen.

Doch sei hier nicht versucht, die Geschichte des Mittelalters darzustellen. Am Beispiel sei bloß gezeigt, daß Großbesitz in irgendwelcher Form stets Knechte und Untertanen schafft. Die These ist auch dann stichhaltig, wenn man die gegenseitige Nützlichkeit des feudalen Herrschafts-Untertanen-Verhältnisses in Betracht zieht. Denn als der Adel den Schutz nicht mehr gewährleisten, seinen Beitrag also nicht mehr zu erbringen vermochte, blieben die wehrlosen Bauern Untertanen. Unter dem Regiment der Grundherrschaft vermochten sich die Leibeigenen und Sklaven bloß zu «Hörigen» zu verbessern, die zwar bewegliches Eigentum haben, aber keinen Grundbesitz erwerben durften. Der Hörige stand unter Schollenpflicht, war also Bestandteil des Bauerngutes. Der Grundherr war sein Richter, bei dem z. B. die Erlaubnis zur Heirat einzuholen war. Dieses besitzorientierte Grundmodell, in dem auch der durch Schenkungen zusammengeraffte *Großgrundbesitz der Klöster* eine wichtige Rolle spielte, wurde in vielen Varianten praktiziert. Auf dem langen Weg vom stolzen germanischen oder alemannischen Bauern bis zum untertänigen Erbzinsbauern auf der untersten Stufe der feudalistischen Hierarchie, ist eine ganze Weltanschauung untergegangen.

Das System der Grundherrschaft erwies sich aber auch in unseren Breitengraden als zählebig. Der Feudalismus herrschte während Jahrhunderten. Doch in dem Maße, wie sich die Welt veränderte – das Schießpulver wurde erfunden (1330), die Buchdruckerkunst begann die Verbreitung des Wissens zu fördern (1450), Amerika wurde entdeckt (1492), die Geldwirtschaft distanzierte die Großgrundbesitzer von ihren Gütern, das Stadtbürgertum kam auf – mehrten sich die Erschütterungen des Systems. Die Geldwirtschaft und die Änderung der Anbaumethoden bewirkten manchenorts den Übergang zur *Gutswirtschaft,* in der die Bauern mit Lehensgütern selbständiger, aber grundzins- und fronpflichtig wurden. Immer noch übten aber die Großgrundbesitzer richterliche Funktionen über ihre Lehensbauern und Lohnarbeiter aus. Die wirtschaftlichen Notwendigkeiten im Verein mit den Freiheitsforderungen der Bauern in den *Bauernbefreiungsbewegungen* begannen das System langsam zu untergraben. Die politische und gesellschaftliche Explosionskraft der beginnenden Umwälzungen läßt sich weitgehend aus den beharrlich verteidigten Eigentumsverhältnissen erklären. Weil alle Privilegien im Grundeigentum ver-

haftet waren, die politischen Denker der Zeit aber den Menschen ein natürliches Recht auf Bodenbesitz zudachten, sollte sich der Hauptstoß der beginnenden Revolution denn auch ganz gezielt gegen den Grundbesitz richten.

Zusammenfassend ist zu sagen, daß auch im Mittelalter das Eigentum an Grund und Boden das Maß der persönlichen Freiheit bestimmte. Friedhelm Forwick resümierte die Verhältnisse so: «Es war eine Freude, im Mittelalter Mensch zu sein – aber nur für den, der nicht als Bauer oder Handwerker, Taglöhner oder Söldner täglich um sein Auskommen bangen mußte.»

Das drängt uns zu einer Verfeinerung des Bildes: Während im Spätmittelalter große Teile der Bevölkerung in Unfreiheit geraten waren und der Landadel verarmte, wurde die Stellung der Stadtgemeinden und ihrer Bürgerschaft immer stärker. Reiche Kaufleute erwarben auf dem Land große Güter, wurden zu Bankiers der Herrschenden und schwangen sich selbst in den Adelsstand auf. Das Spätmittelalter ist die *Epoche der Städte.* Im Großhandel und Geldverkehr der Bürgerschaft trieb der Frühkapitalismus die ersten Wurzeln. Aber auch der Umgang mit dem Boden war hier anders. Die Begründer und Erbauer der ersten Städte fanden ausgesprochen günstige Verhältnisse vor. Der Boden war nicht parzelliert und umständliche Verhandlungen mit vielen Bodenbesitzern nicht nötig. Der Grundherr, der eine Stadt gründen wollte, holte die Zustimmung des Königs ein und bewarb sich um das Stadtrecht. Den Boden vor der Stadt bewirtschafteten die Bürger als Allmend gemeinsam. Der Bauwillige erhielt in der Stadt ein Stück Boden in *Erbleihe* zur Nutzung gegen einen festen Zins. Der Bauherr mußte sich strikte an die Bauvorschriften der Stadt halten. Dem Grundherr als Lehensherr oder der Stadtgemeinde wurde der jährliche Hofstattzins entrichtet. *Der Boden gehörte dem Lehensgeber und dem Bürger das Haus,* das er auch verkaufen konnte.

Eine erste Degenerationsphase dieses Systems setzte ein, als zuerst die fürstlichen Lehensherren dem König und hernach die Städte dem Lehensherrn den Boden als echtes Eigentum *abkauften oder abtrotzten.* Damit begann der diesem System zugrundeliegende Eigentumsbegriff zu zerfallen. *Aus dem Besitzrecht am Boden wurde ein Eigentumsrecht.* Als das Verhältnis zwischen dem immer gleichbleibenden Hofstattzins und dem großgewordenen Nutzen des Hofstattbesitzers in der aufstrebenden Stadt unverhältnismäßig geworden war, begannen der verarmende Adel und die Stadtgemeinden die Lehen den Besitzern zu Eigentum zu verkaufen. Hans Bernoulli, der bekannte Basler Architekt, bemerkte dazu: «Auf diese Art ließ sich die Stadtgemeinde, die nun fast überall an die Stelle der

fürstlichen oder geistlichen Grundherren getreten war, um ein geringes Kapital, um ein Linsengericht, das Obereigentum an ihrem Grund und Boden abhandeln.» Der Abbröckelungsprozeß habe zur Folge gehabt, daß am Ende des 18. Jahrhunderts die Städte vielerorts praktisch ausverkauft gewesen seien. Den Stadtgemeinden waren nur noch der schlechte Boden und die Wälder geblieben. Heute stoße der Städtebau immer wieder an das Eigentumsrecht am Grund und Boden. Verbittert sagt Bernoulli dazu: «Es ist die Hartnäckigkeit, das unverschämte Rechtsgefühl des in private Hände geratenen Königsvorrechts, es ist die besitzsichere, schadenfrohe Haltung des Monopols», die eine vernünftige Bauplanung verhindern.

Die mittelalterliche Stadtgesellschaft hat uns also ein einleuchtendes Beispiel des Umgangs mit dem Boden im Baurecht vorgelebt. Es ist beachtenswert, auch wenn völlig andere Verhältnisse als heute vorherrschten. Anders als auf dem Land stand innerhalb der Stadtmauern dem Grundherrn kein Recht zu, das die persönliche Freiheit seines Lehensnehmers eingeschränkt hätte. Besitz und Eigentum waren in der Durchmischung von römischem mit germanischem Recht verwischt worden; hier stand nun die Nutzung der Sache im Vordergrund.

Der Boden wird Handelsware und Spekulationsobjekt

In der neueren Zeit wurde – auch in bezug auf Eigentum und Boden – auf den Erkenntnissen und Erfahrungen der Antike und des Mittelalters weitergebaut. Es wäre darüber zu rechten, ob in der Überlieferung das Gute oder das Schlechte in Vergessenheit geriet. Der klassische Feudalismus zum Beispiel ist im Verlauf der Jahrhunderte verschwunden, doch blieb er uns in anderen Spielarten erhalten. Es gibt auch heute Grundherren mit zwingender Macht über viele. Was die Auslegung des Eigentumsbegriffs betrifft, läßt sich seit Thomas von Aquin beim besten Willen kein Fortschritt feststellen. Im Gegenteil. Während der Boden einst im guten wie im schlechten immer als besonderes Gut gegolten hatte, ist er in der Folge zur Handelsware im Großumsatz degradiert worden.

Die kirchlichen Reformatoren urteilten zu ihrer Zeit in diesem Bereich schonungslos. Martin Luther bezeichnete Kapitalmächte und «Preissteigerer, Fürkäuffer und Monopolisten» öffentlich als Diebe, Räuber und Wucherer, die nicht wert seien, Menschen geheißen zu werden. Dennoch entwickelten sich die Besitzmächte prächtig. Mit dem Erwerb von Ländereien sicherten sich Neureiche den Aufstieg in den Adelsstand. Der Feudalismus begann kapitalistisch zu werden, und der Stand der Lohnarbeiter sich zu formieren. Obwohl die Erinnerung an gute alte Eigentumsvorstellungen wach blieb, hatten diese schließlich keine Chance. Mit großen Herrschaftssystemen in Frankreich, Spanien, England und Deutschland gewann staatsbezogenes merkantilistisches Denken die Oberhand. Der Ausbau der Machtmittel des Einheitsstaates besiegelte vielerorts im europäischen Raum auch das Schicksal der genossenschaftlichen Wirtschaftsformen. Die Machtentfaltung des Kapitalismus konnte beginnen. Es wäre reizvoll, den Umgang mit der Bodenmacht ideengeschichtlich bis in die Neuzeit genau zu verfolgen und die praktischen Versuche darzustellen. Hier müssen wir uns mit einem kleinen Abriß begnügen.

Während in der sich entfaltenden Staatswirtschaft des *Merkantilismus,* das heißt des wirtschaftlichen Nationalismus, insbesondere die Landwirtschaft benachteiligt war, rückte im 18. Jahrhundert mit dem Auftreten der *Physiokraten,* die die Naturbezogenheit in den Vordergrund stellten, der Boden als Quelle allen Reichtums ins Zentrum des Denkens und Handelns. Diese Schule, der auch der aufklärerische Basler Schriftsteller Isaak Iselin angehörte, akzeptierte zwar Privateigentum, lehnte sich jedoch stark an christliche Werte an.

Der französische Physiokrat und Sozialökonom François Quesnay (1694–1774) schied die Bewohner eines Staates in die produktive (Landwirte), die besitzende (classe disponible) und die Klasse der Handeltreibenden (classe stérile). Weil die Grundrente, aus der die Grundbesitzer und Handeltreibenden lebten, die Quelle des Reichtums darstelle, seien aus ihr auch die Steuern zu bestreiten. Finanzminister A. R. J. Turgot (1727–1781), von dem bereits die Rede war, förderte die Produktivkräfte und nahm die Pächter in Schutz, denn Fronarbeit leistende unzufriedene Bauern seien für den Staat «unrentabel». Der nun beginnende *Liberalismus,* der das 19. Jahrhundert prägen sollte, machte dem Gedankengut der Physiokraten auch in der Praxis ein Ende.

Wie andere große Ideen sollte auch jene des Liberalismus einen starken Einfluß auf die Entwicklung der menschlichen Gesellschaft ausüben, in ihrer idealen Ausformung in der Praxis aber kaum je erreicht werden. In den Grundlagen ist der Liberalismus eine optimistische Weltanschauung. Indem er das Ideal der Freiheit hegt, hat er aber auch den Freiheitsspielraum der andern Menschen zu beachten. Der «Aufstand des Individualismus» hatte schon in der Reformation begonnen und nun mit der Aufklärung Oberhand gewonnen. Der Historiker Jacques Pirenne schreibt, schon im 17. Jahrhundert seien die westeuropäischen Länder vom Kapitalismus, dem Absolutismus und dem Liberalismus beherrscht gewesen. In der liberalen Tendenz zur Befreiung des Individuums finden wir das Aufkeimen der Idee der Menschenrechte, sie bereitete aber auch dem Kapitalismus den Nährboden vor. Bei allen Impulsen, die von dieser Weltanschauung ausgehen sollten, zeigt die Geschichte auch hier, wie rasch die Deformation einer Idee im Alltag eintritt.

Die sozialen Kämpfe des 19. und 20. Jahrhunderts haben ihren Beweggrund durchwegs in einer falsch verstandenen Auslegung des liberalen Freiheitsbegriffs. In einem Eigentumsbegriff freilich auch, der weder Bindung noch Verantwortung anerkannte. Der eigentliche Begründer des wirtschaftlichen Liberalismus, der englische Moralphilosoph und Volkswirtschafter Adam Smith (1723–1790), der mit den französischen Physiokraten in Verbindung stand, stellte jedoch nicht wie diese den Boden als Produktionsfaktor in den Vordergrund, sondern er setzte auf Arbeit, Arbeitsteilung und freie Marktwirtschaft. Anders als das folgende «Manchestertum» lehnte indessen Smith Eingriffe des Staates nicht ab. Den Boden sah er als dauerhaftesten Teil des Reichtums einer Volkswirtschaft; in ihm verankerte Smith auch die Einkünfte des Staates. Die Grundrente eigne sich als «arbeitsloser Wert» am besten als Steuerquelle: «Nichts kann gerechter sein», schreibt er im 2. Kapitel des V. Buches, «als daß eine Einnahmequelle, die ihr Dasein der guten Regierung des Staates verdankt, besonders besteuert werde, das heißt mehr als die meisten anderen zum

Unterhalt dieser Regierung beitrage.» Die Grundeigentümer seien von allen Ständen die einzigen, deren Einkünfte ihnen ohne Arbeitsleistung zuflössen. Smith durchbricht also das Bild so mancher späteren liberalen Schulen, die als Interessenvertretung des Unternehmertums zu gelten haben. Tatsächlich führten die «liberalen» Freiheiten immer wieder zu extremer Begünstigung der Begüterten und zum Anschwellen der auf private Konti fließenden Bodenrenten. Weil auch die französische Revolution den Boden zur käuflichen Ware degradiert hatte, wurde der Liberalismus in der Folge mehr und mehr zu einer Monopolwirtschaft verfälscht. Hans Bernoulli beklagt den Bodenmißbrauch als Städtebauer mit folgenden Worten:

«Die rohe Wirklichkeit im heutigen Städtebau hat ihren übermächtigen Verbündeten: sie rechnet mit dem Grundeigentum, wie es besteht, wies es in den Grundbüchern eingetragen ist und wie es sorgfältig nachgeführt wird bis auf diesen Tag, bis auf diese Stunde.»

Häuser könnten zerstört werden, bemerkt Bernoulli, Eigentumspläne aber niemals. Womit wir in die Gegenwart einmünden, in deren Bauten und Agglomerationen die Spuren eines egoistischen Eigentumsrechts auf Schritt und Tritt zu beobachten sind.

In der neueren Geschichte finden sich in allen westlichen Staaten Beweise für das fortdauernde Seilziehen um ein soziales Bodenrecht. Einschränkungen des Eigentumsbegriffs gibt es sowohl im französischen Code civil wie im deutschen und angelsächsischen Recht. Immer aber war auch das Eigentum am Boden verankert. Daraus wird erklärbar, weshalb sich die Debatten vorwiegend um die Abschöpfung der Grundrente drehten. In England zum Beispiel finden wir berühmte Politiker wie William Gladstone (1809–1898) oder Winston Churchill (1874–1965), die sich vehement für die Überführung der Grundrente in die Kassen des Staates einsetzten. In den Vereinigten Staaten trat der Sozialreformer Henry George (1839–1897) gegen den zügellosen Privatbesitz an Grund und Boden auf und bekämpfte auch die Aneignung der Grundrente durch die privaten Eigentümer. George forderte die «single tax», die Grundsteuer auf den Wert des Bodens. In Deutschland nahm sich u. a. der Volkswirtschafter Friedrich List (1789–1846) des Anliegens an. Für ihn war die Sicherstellung der Grundrente zu Handen der Allgemeinheit eine Voraussetzung für die Privatwirtschaft. Aber auch die allerneueste Rechtsanwendung zeigt immer wieder und überall, daß das Zeitalter des Liberalismus' das Bodenproblem nicht zu lösen verstand.

Der Boden als rentabler Wert der Banken

Auf den historischen Spuren des Bodengebrauchs begegnen wir bald auch den Banken. Als das Naturaltauschgeschäft allmählich vom feineren Mittel «Geld» – des «Entgelts für Empfangenes» – abgelöst worden war, folgten rasch auch die «Geldwechsler» und die «Banken». Es lag in der Natur des Tauschmittels Geld, daß daraus bald eine eigene Infrastruktur, eben das Bankwesen, erwuchs. Durch die starke Zersplitterung der Währungen und die häufige Einziehung des Geldes zur Umprägung in schlechtere Münzen, wurde das Geldwesen zum großen Geschäft. Im Umgang mit dem Geld war der Mensch zu allen Zeiten ebenso überfordert wie im Umgang mit dem Boden. Schon sehr früh galten die Wechsler als Wucherer. Das Christentum hat sie in den Anfängen mit aller Härte verurteilt. Das kanonische Recht verbot auch das *Zinsnehmen*. Es sei unrecht, sich für ein Darlehen mehr als das Geliehene zurückgeben zu lassen. Das Konzil von Nizäa (325) verbot den Geistlichen das Zinsnehmen auch dann, wenn der Staat es erlauben sollte. Ein Lehrsatz des Zweiten Lateranischen Konzils (1139) bestimmte: «Wer Zins nimmt, soll aus der Kirche ausgestoßen und nur nach strengster Buße und mit größter Vorsicht wieder aufgenommen werden. Einem Zinsnehmer, der ohne Bekehrung stirbt, soll das christliche Begräbnis verweigert werden.» Auch die Reformatoren lehnten das Zinsnehmen als Verstoß gegen Gottes Gebot ab. Mit der Ausnahme Calvins. Er bestritt das Zinsverbot der Heiligen Schrift.

Sehr früh in der Geschichte ist auch der Boden in den Geschäftsbereich von Geld, Zins und Banken geraten. Die Wirklichkeit hatte sich bald über den Grundsatz hinweggesetzt, daß der Boden nicht handelsfähig sein darf. Immer wieder wurde er als erstrangiger Macht- und Spekulationswert behandelt. Die große Rolle von Grundbesitz und Banken schon im Zeitalter des Feudalismus erhellt aus vielen zeitgenössischen Darstellungen. Die Hauptrolle im Geldwechsel- und Bankwesen kam den Juden und vor allem den Lombarden zu, die die Geldmärkte Europas beherrschten.

Diese Kapitalmächte übten neben den politischen Herrschern auf die praktische Auslegung des jeweiligen Bodenrechts fast immer einen bestimmenden Einfluß aus. Bemühungen, die Machtausbreitung des großen Grundbesitzes einzuschränken, waren meistens zum Scheitern verurteilt. Privates Machtstreben und die Gewinnanreize der Spekulation erwiesen sich als stärker. Der Boden war Handelsware und Spielball der Macht geworden, und die christlichen Grundsätze waren in der Praxis vergessen. Die Folgen der Spekulation mit ihren steigenden und sinkenden Boden-

preisen hatten die Bauern zu tragen. Ernst Gagliardi schildert ihr «schwarzes Elend» auch in der Schweiz: «Seit dem Ende des Dreißigjährigen Krieges saßen die Bauern auf tiefverschuldeten Gütern, aus denen sie die Zinsen für aufgenommene Hypotheken nicht mehr zu ziehen vermochten.» Und François Bergier läßt erkennen, wie sehr dabei Elemente der Bodenspekulation die Hände im Spiel hatten: «Der Besitz von ausgedehnten Alpweiden bildete im 16. und 17. Jahrhundert eine rentable Kapitalanlage für die Einwohner der Talorte, genau wie der Besitz großer Landwirtschaftsgüter für die Stadtbewohner des Mittellandes.» Grundeigentum war schon damals die beste Kapitalanlage. Geld und Bodenspekulation begannen in der ausgehenden Alten Eidgenossenschaft die Volkswirtschaft zu beherrschen. 1760 stellte eine Schrift der Berner Ökonomischen Gesellschaft resigniert fest, die Begierde nach Reichtum sei die Seele Europas geworden.

In der Bodenspekulation der neueren Zeit nahmen wiederum die Banken eine zentrale Stellung ein. Im 19. Jahrhundert fand mit dem Aufkommen von Bodenkreditbanken eine eigentliche Spezialisierung statt. Diese Institute gewährten langfristige Kredite gegen Verpfändung von Boden; die eingesessenen waren in dieser Zeit vor allem im rentableren Geschäft der Industriefinanzierung engagiert. Die Hypothekarverschuldung des Bodens begann. Zwar gab es die griechischen Hypothekensteine nicht mehr, an den Hypothekarzinsen trug aber mancher kleine Bauer schwer. Nicht zuletzt wegen des Gewichts der modernen Bodenlasten setzte am Ende des 18. Jahrhunderts in Europa eine Verstaatlichungswelle des Bodenkreditgeschäftes ein. Staatliche, aber auch genossenschaftliche Hypothekarinstitute entstanden. In der Schweiz waren es die Kantonalbanken sowie die meistens auf den Lokalbereich ausgerichteten genossenschaftlichen landwirtschaftlichen Darlehenskassen nach dem System Raiffeisen. Diese Kreditgenossenschaften arbeiten auf der Basis der Selbstfinanzierung solidarisch haftender Mitglieder. Damit wurde versucht, den brutalen Nachteilen der Bodenspekulation wenigstens mit tiefen Zinsen entgegenzuwirken. In der Folge entstanden auch private Hypothekenbanken, die im Wettbewerb um tiefe Hypothekarzinsen zu bestehen vermochten.

Beim Eintritt ins Industriezeitalter war der Boden, auf dem in Europa weitergebaut wurde, bereits zu einem gewöhnlichen Gut der freien Marktwirtschaft degradiert.

2. Kapitel

Die verpaßte Chance der Genossenschaftlichkeit

Die Boden- und Eigentumsgeschichte der Schweiz unterscheidet sich von jener der meisten europäischen Länder. Dem Feudalismus gelang es zwar, im Mittelland Fuß zu fassen, hingegen vermochten sich seine Wirtschaftsstrukturen in den Innerschweizer Alpentälern nicht voll durchzusetzen. Die germanisch-alemannischen Gewohnheiten im Umgang mit Eigentum und Boden behielten hier lange Zeit die Oberhand. Zwar wäre es falsch, die damaligen Rechtsverhältnisse zu idealisieren, denn auch in den Waldstätten und in Bünden beherrschten Familien mit großem Grund- und Sachbesitz die Szene. Doch blieb in den kleinen Kreisen neben dem bürgerlichen oder aristokratischen Familienbesitz immer auch ein beträchtlicher Anteil der Gemeinde erhalten. Der Gedanke der Genossenschaft, in Korporationen und Genossamen verwirklicht, hatte sich im Gewohnheitsrecht niedergeschlagen und im Volksdenken verankert. Der Boden gehörte als Lebensbasis zunächst allen und «die Gemeinde» verfügte über seinen Gebrauch.

In diesem Kapitel wird darzustellen versucht, woran es liegt, daß diese historische Chance eines kommunalgenossenschaftlichen Umgangs mit dem besonderen Gut Boden in der Schweiz verpaßt wurde. Dabei scheint unter anderem die entscheidende Phase des «Agrarindividualismus» im 17./18. Jahrhundert, als die Korporationen ihren Grundbesitz zu verkaufen begannen, verdächtig auf. Jene Phase, in der die Landwirtschaft mit dem Übergang von der Dreifelderwirtschaft zum modernen Ackerbau den Zwang zu gemeinsamem Handeln «überwand» und in jenen Weg einspurte, der sie schließlich zur Staatsabhängigkeit führen sollte. Damit hatte aber auch der Leidensweg begonnen, der den kleinen Bodenbesitz der Schweiz so sehr strapazierte: der Weg zur egoistischen Bodenspekulationsorgie von heute.

Über diesem ganzen Kapitel stehen also die Fragen: Warum hat die Schweiz die große Chance ihrer genossenschaftlichen Vergangenheit nicht besser genützt? Warum ist der Boden so wie in den Län-

dern mit ausgesprochen feudalistischer Vergangenheit zum Objekt der Macht und zum Spielball der Marktwirtschaft geworden? Warum ist der Bodenbesitz bis heute so ungleich verteilt?

Die besonderen Gesellschaftsstrukturen im Windschatten der Alpen

Um das Jahr 1000 nach Christus begannen sich auch im schweizerischen *Mittelland* Adels- und Feudalstrukturen breitzumachen. Bauern bestellten bereits nicht mehr frei, sondern leibeigen oder lehensweise die Felder und sorgten für die Ernährung, während der Adel als herrschende Kaste die militärische Verteidigung des Besitzes besorgte. Neben den «Männern des Schwertes» standen in dieser Gesellschaftsstruktur die «Männer des Gebetes», die Klöster mit ihrem großen Grundbesitz. Die hier einst mehr oder weniger frei urbarisierenden und siedelnden Bauern waren in Abhängigkeit geraten. Es gab bald fast nur noch adelige Herren und hörige Untertanen. Der Bau von Burgen und die sich damit bildenden Herrschaften führten aber mit der Zeit zu einer Versplitterung der Machtverhältnisse, so daß der Schutz gegen Kriegerhorden oft nur noch ungenügend gewährleistet war. Übergeordnete, starke Gewalt war daher erwünscht. Aus dieser Sachlage erklärt sich auch das Entstehen des Bundes der Innerschweizer.

Diese feudalistische Gesellschaftsordnung grenzte an die kargen und unwegsamen Voralpen- und Alpengebiete. Mit der Öffnung der Transitübergänge – im 12. Jahrhundert des Simplons im Westen und des Gotthards im Zentrum – sollte sich das ändern. Während noch im 8. Jahrhundert Abt Heddo von Reichenau nach Uri «verbannt», also in «die Wüste» geschickt worden war, richteten sich nun die Augen des mittelländischen Adels interessiert auf die Alpentäler. Das mußte Folgen haben, umsomehr als sich das Haus Habsburg immer mehr zu einem echten Territorialstaat zu erweitern vermochte. So begann die neue feudalistische Gesellschaftsordnung mit der alten germanisch-alemannischen zusammenzustoßen, die sich in den Alpentälern erhalten hatte. *Die Besitzverhältnisse* in diesen oft unwirtlichen Rodungsgebieten erscheinen zwar eher unklar, doch darf man davon ausgehen, daß Sippenverbände und Bauernkommunen vorherrschten. In kleinen Kreisen von Selbstversorgern wurde auf urbarisiertem Boden bis in hohe Lagen Viehzucht und Ackerbau getrieben. Im Lauf der Jahrhunderte hatten diese Menschen, der Überlieferung und dem Zwang der Natur gehorchend, Formen von genossenschaftlicher Selbsthilfe organisiert. Schon die Alemannen teilten bei der Urbarmachung und Landnahme nicht allen Boden in Privateigentum auf, sondern schieden *große Flächen als Gemeindeland* aus. Diese kluge, die Einzelpersönlichkeit des Menschen in Rechnung stellende Formel, die weder aus-

schließliches Privateigentum schuf, wie wir es heute kennen, noch eine völlige Gütergemeinschaft erzwang, erwies sich als dauerhaft.

Die Versuche des mittelländischen Adels zur Einflußnahme begannen schon vor der Jahrtausendwende. Uri zum Beispiel war dem Fraumünsterstift in Zürich zugeteilt worden und zehntenpflichtig. Obwohl die einheimische Bevölkerung auch von eigenen kleinen Vögten nicht frei war, setzte sie sich vehement gegen fremde zur Wehr. Noch hatten sich grundherrliche Gewalten hier kaum entwickeln können. Vor allem das neu gerodete Land war bäuerliches Eigentum geblieben. Es gab freie Bauern, denen auch niemand das Waffentragen verbot. Der anhebende Kampf der Talleute für Selbständigkeit, Reichsunmittelbarkeit und Selbstverwaltung sollte – obwohl er weitgehend unter der Führung von eigenen Herrscherfamilien geschah – auch zu einer *Bewährungsprobe der Idee der Genossenschaftlichkeit* werden. Hier spielte sich das erste Kapitel der schweizerischen Boden- und Eigentumsgeschichte ab.

Von der Bergbevölkerung jener Zeit weiß man nicht allzuviel. In den Streusiedlungen der Bauern war jedes Gehöft vom «Eigen», einem zugehörenden Stück Land umgeben. Demokratische Elemente wie die Gerichtsverhandlung, die gemeinsame Pflege von Allgemeingut und der Respekt vor dem Haus als dem Intimbereich der Familie waren überliefert. Durch die Zuteilung von Ämtern und die Anhäufung von Reichtum – man durfte ja auch Privateigentum besitzen – bildeten sich jedoch selbst in den Alpengebieten wohlhabende Schichten. Doch scheint die Idee der Genossenschaftlichkeit eine ethische und wirtschaftliche Stabilität dargestellt zu haben. So ist es zu erklären, daß sich in den Waldstätten während Jahrhunderten eigentliche *Führungsclans* halten konnten. Überdies war in diesem Gesellschaftssystem dem kleinen Mann immer auch ein kleiner eigener Wirkungskreis geblieben. Was fast überall in Europa in Feudalismus einmündete, fand hier in genossenschaftlichem Kollektivdenken und Selbstschutz seine Grenzen. Grenzen sollte aber auch die Machtentfaltung einzelner Geschlechter finden. Der Historiker Hans Conrad Peyer schreibt dazu erklärend: «Wahrscheinlich ist das Selbstbewußtsein der Bevölkerung mit den kriegerischen Erfolgen (Morgarten und Sempach) gestiegen, und zweifellos bestand bei Leuten wie Attinghausen die Gefahr, daß sie eine ebenso straffe Herrschaft errichteten, wie man sie mit den Kämpfen gegen Habsburg zu verhindern gesucht hatte.» Gerade die Attinghausen, ein aus dem Emmental nach Uri eingewandertes Geschlecht, traf es Mitte des 14. Jahrhunderts bei der einsetzenden *«demokratischen Welle»* zuerst. Ihre grundherrliche und politische Macht provozierte den Sturz. 1357 wurde Johannes von Attinghausen, der sich eine geradezu monarchische Stellung im Land geschaffen hatte, entmachtet. Grundbesitz wie Zollrechte der Familie wurden dem Lande Uri zugeteilt, das heißt sozusagen «verstaatlicht». Ähnliche Vorgänge finden sich in der Abtei Disentis wie in Ob- und Nidwalden. Die Bildung von Großbesitz hatte also in dieser Umgebung zur Restauration des Systems geführt. In den Waldstätten wurde der große Grundbesitz führender Sippen und fremder Klöster aufgekauft oder enteignet und *kommunalisiert.* Die Streite der Schwyzer um Boden- und Weiderechte mit dem Kloster Einsiedeln zeigen, daß es dabei nicht zimperlich zugegangen ist.

Der Umgang mit Reichtum und Bodenbesitz in der alten Eidgenossenschaft darf indessen nicht bloß am Beispiel der inneren Orte gemessen werden. Immer stärker begannen auch *die Städte* eine Rolle zu spielen. Man darf sogar annehmen, daß der langsam entstehende kleine Staatenbund am Anfang nur dank dem wirtschaftlichen Austausch der Innerschweizer mit dem Unterland und den Städten überleben konnte. In anderen Teilen des Alpengebietes waren ähnliche Gründungsversuche mißraten. Im Mittelland hatten sich schon früh zwischen feudalen Besitzen kleinere und größere Städte gebildet. Sie vermochten zum Teil im Reich eine Sonderstellung zu erringen. Mit solchen Städten schlossen die Urschweizer zunächst aus wirtschaftlichen Gründen lockere Bündnisse, sozusagen *Kollaborationsverträge* ab. Während in der Innerschweiz von Alpwirtschaft und Viehzucht gelebt wurde, entwickelten sich in den Städten das Handwerk, der Handel und das Bankwesen. Nicolas Morard unterstreicht in der dreibändigen Schweizergeschichte, daß sich schon in der ersten Hälfte des 15. Jahrhunderts in den größeren Städten des Mittellandes ein ansehnlicher Reichtum gebildet habe. Vor allem auch einzelne Familien (z. B. die Diesbach in Bern) hatten beträchtliche Vermögen angehäuft.

Die *Besitzesunterschiede* lassen indessen ein unsoziales Bild erkennen. Der Reichtum war in den Händen von knapp fünf Prozent der Bevölkerung konzentriert. Im Sozialgefüge erscheint daneben eine sehr breite Mittelschicht, in der es auch Vermögenslose gab. Immerhin scheint in dieser Schicht jeder seine eigene Wohnstätte besessen zu haben. Es rührt wohl auch daher, daß die städtische Bevölkerung jener Zeit trotz der krassen sozialen Ungleichheiten ruhig blieb.

Die Burgunderkriege und das Söldnerwesen ließen indessen nicht nur in den Städten, sondern auch in den Bergtälern eine wohlhabende, die Regierungsverläufe bestimmende Schicht entstehen. Während aber in den Berggebieten die Beziehungen zwischen Herren und Bauern flexibel blieben, entstanden im Mittelland oft Spannungen. Der neue Reichtum beanspruchte in der anhebenden Geldwirtschaft Bodenbesitz und be-

herrschte den Bodenhandel. Ulrich Zwingli lehrte zwar, nach göttlicher Gerechtigkeit sei das Nehmen von Zinsen und Zehnten aus Abhängigkeitsverhältnissen unrecht. Dennoch begannen nun Bodenhandel und Spekulation zur Regel zu werden. Selbst schwere Bauernunruhen vermochten die Machtallianz, die sich zwischen Bodenbesitz und Staat gebildet hatte, nicht zu brechen. Der Sieg der Berner Aristokraten über die Innerschweizer bei *Villmergen* von 1712 erwies sich recht eigentlich als Bestätigung dieser Mentalität. Valentin Gitermann schreibt darüber in seiner Schweizergeschichte, dieser Sieg habe nicht bloß den Abschluß der Glaubenskämpfe gebracht, sondern sei vor allem bahnbrechend für den ökonomischen Rationalismus in der Eidgenossenschaft gewesen. Mit ihm schwand auch die letzte Chance, doch noch an die Lehren der Vorzeit anzuknüpfen und einen sozialen Umgang mit dem Bodeneigentum zu finden. Die Vorboten des neuen, rein rationalen Wirtschaftsdenkens fielen in die gleiche Zeit, in der 1714 der englische Gesandte seiner Regierung in London berichtete: «Die Schweizer Regierungen gleichen auf die Spitze gestellten Pyramiden. Beim ersten Stoß von innen oder außen müssen sie umfallen.»

Die Bodenordnung der alten Innerschweizer

Die *ideale Vorstellung* der Menschen vom Bodenbesitz rankt sich um einen urtümlichen Gemeinschaftsgedanken. Die Babylonier zum Beispiel kannten bereits die genossenschaftliche Grundstückspacht. Auch die bodenreformerische mosaische Gesetzgebung hatte zum Ziel, die Besitzgier der Menschen durch gesellschaftliche Strukturen einzugrenzen. Die urchristlichen Gemeinden endlich lebten dem heutigen Christentum eine echte Bodengemeinschaft vor. Die Germanen, Kelten und Alemannen andererseits, die direkten Überlieferungsquellen für die Alpen- und Mittellandbewohner, dürften von den antiken Weisheiten kaum beeinflußt gewesen sein. Sie kamen aber im praktischen Umgang mit einer unwirtlichen Natur zu ähnlichen Gemeinschaftsideen.

Vom achten Jahrhundert an begann in der *Innerschweiz* die Durchmischung der kelto-römischen Bevölkerung mit der alemannischen. Bald begegnen wir dem Einfluß alemannischer Herzöge, die bereits den christlichen Glauben angenommen hatten. In Uri, das hier als Grundmodell auch für die andern Orte gelten kann, weiteten die Talbauern ihren Lebensraum in die Seitentäler aus. Sie rodeten die Alpen, deren Besitz sie zu verteidigen versuchten. Nicht nur durch die Natur, sondern auch durch die stets wechselnden und unsicheren Besitzverhältnisse im Tal – es gab da die den Zähringern ergebenen Adelsfamilien oder die Herren von Rapperswil – waren sie immer wieder *zu gemeinschaftlichem Handeln gedrängt.* Das bestimmte, wie bereits angetönt, auch den Umgang mit Boden und Besitz. In Variationen begleitet so die *Idee der Genossenschaftlichkeit* die ganze Geschichte der Eidgenossenschaft. Nach der Vertreibung der auswärtigen Vögte und der Bändigung der einheimischen Großgrundbesitzer übernahmen Einheimische die Funktionen des Reichsvogts, der kleinen Vögte und der Richter. Bei diesem Übergang zur eigentlichen Selbstverwaltung wurden örtliche Alp- und Waldnutzungsgenossenschaften gebildet. Der ehemalige Kanzleidirektor des Kantons Uri, Hans Muheim, schildert im Heft «50 Jahre Verein der Gemeindeschreiber und Zivilstandsbeamten in Uri» diesen Geschichtsverlauf wie folgt: «Ursprünglich gab es in Uri keine Genossenschaften, es gab nur Siedlungen dörflichen Charakters. (. . .) Erst zu Beginn des 14. Jahrhunderts bahnt sich die Genossenschaft in der urnerischen Form der Genossame an.»

1308 wird erstmals die Genossame Silenen erwähnt. Diese Dorfgemeinschaften regelten den Gebrauch der natürlichen Güter und sorgten vor allem für den Schutz der Bannwälder. Selbstbestellte Beamte trieben Bußen für die Mißbräuche ein, die zu zwei Dritteln der Genossame und

zu einem Drittel dem Land zuflossen. Muheim ergänzt dazu: «Der Vorstand einer solchen Ortsgemeinde hieß im allgemeinen *Dorfvogt*. In Altdorf beispielsweise blieb der Dorfvogt faktisch bis zur Teilung seiner Charge in diejenige des Gemeindepräsidenten und des Gemeindeverwalters im Jahr 1866 allein verantwortlich für die Ausgaben und Einnahmen einer Dorfschaft.» Im Lande Uri bildeten sich, ohne Urseren, mit der Zeit zehn Genossamen heran, die bis ins 19. Jahrhundert bestanden. Paul Kläui sagt dazu im Buch «Uri, Land am Gotthard», die heute bekannte *Markgenossenschaft* sei ein «späterer Überbau» dieser Genossamenstruktur. Den Hauptanstoß zu ihrer Schaffung hatte in der Mitte des 14. Jahrhunderts die erwähnte Aufhebung der großen Grundherrschaften gegeben. Mit der Übernahme der Güter der Herren von Rapperswil, des Wettinger Klosters und der Herren von Attinghausen war das Land Uri zum größten Grundbesitzer der Talschaft geworden.

Die Markgenossenschaft hatte nun die Nutzung der Güter von Göschenen bis nach Flüelen zu regeln und auch die Aufsicht über die lokalen Genossenschaften übernommen. Diese Gemeinschaft wurde zum bestimmenden Element im Tal. Mit dem Freiheitsbrief von 1231 hatte sich aus der ursprünglichen Gerichtsversammlung schon früh auch eine frei beratende Landsgemeinde gebildet. Klar wird überdies, daß in dieser Innerschweizer Gesellschaftsordnung am Rand des Feudalismus Volk und bewaffnete Bauern den Schutz der Gemeinschaft selbst besorgten.

Was für Uri dargestellt wurde, gilt im wesentlichen für die ganze Innerschweiz. Aus genossenschaftlichen und Gerichtsorganisationen hatten sich selbständige politische Zusammenschlüsse gebildet. Die Genossamen, Markgenossenschaften und Korporationen (Bezeichnungen für den ähnlichen Zweck) behielten zwar in den Gemeinden und Talschaften durchaus ihren politischen Stellenwert, blieben aber vor allem die Verwalter des Gemeingutes. Der wichtigste Bestandteil dieser Gemeinschaften waren die Allmenden und die Wälder.

In den Markgenossenschaften bestellte die Gemeinschaft der Bauern die Aufsichtspersonen und Beamten selbst, den Hirten, den Weibel und den Bannwart. In dieser öffentlich-rechtlichen Vereinigung wurde die wirtschaftliche Ordnung rechtsgültig beschlossen. Die Markgenossen hatten Anteil am Ertrag, der aus den Pacht- und Lehensgeldern zusammenfloß. In den Genossenschaften wurde der Gemeinbesitz – es gab ja auch privaten – verwaltet und gepflegt, und der Boden blieb der Spekulation entzogen. Die Korporationen, deren es in den alten Kantonen noch heute manche gibt, verkaufen kein Land; sie geben es bloß zur Nutzung ab. Diese Besitzverhältnisse sind in der Innerschweiz wie im Bündnerland

nach uralter Herkunft überliefert. Das Bestoßen der Alpen geschieht nach genossenschaftlichen Regeln. Josef Brücker macht im erwähnten Buch «Uri, Land am Gotthard» darauf aufmerksam, daß zum Beispiel im Urserental sich die privaten Grundbesitzer noch heute den alten Regeln unterwerfen müssen: Die privaten Wiesen des Talbodens haben am 28. September, morgens sechs Uhr, bis Allerheiligen für den allgemeinen Weidgang offenzustehen. Die Korporationen besitzen in den Urkantonen den größten Teil der Alpweiden; ihnen gehören auch landwirtschaftliche Liegenschaften, die sie verpachten, hingegen besitzen sie kein Vieh. Ihre Aufgabe ist es nicht, Gewinne zu erwirtschaften, sondern den Bergbauern gute Lebensbedingungen zu sichern. Noch heute ist unbestritten, daß die Allgemeinheit aus der Existenz der Korporationen Nutzen zieht. Mit einer Einschränkung: Nicht jeder Einwohner der Innerschweizer Kantone kann Mitglied einer Korporation sein. Hier schimmern uralte Strukturen durch. Die Korporationen seien einst sowohl «kommunistisch» wie «aristokratisch» gewesen, schreibt Linus Birchler. (Ähnliches läßt sich auch von vielen andern Burgergemeinden, zum Beispiel jener von Bern, sagen.) Der Nutzen aus dem Allgemeingut fiel meistens nur dem Genossenkreis zu. Diese Privilegienrechte sind seit Jahrhunderten weder zu ersitzen noch zu erkaufen. Hingegen sind sie erblich. 1960 waren noch zwei Drittel der Bevölkerung von Uri bezugsberechtigt, während der Schwyzer Oberallmeind noch 7000 Bezugsberechtigte angehören. «Jeder Altschwyzer», schreibt Birchler, «das heißt Nachkomme aus einem Landleutegeschlecht, ist entweder Ober- oder Unterällmiger und zugleich Genossenbürger in seiner Heimatgemeinde.» In Nidwalden wie in Obwalden üben die Korporationen – dort «Irtenen» und hier «Teilsame» genannt – ebenfalls noch einen beachtlichen Einfluß aus und verfügen über großen Landbesitz.

Es ist bemerkenswert, daß sich die *uralte Idealvorstellung, den Bodenbesitz in private und genossenschaftliche Hände aufzuteilen,* in einigen Regionen unseres Landes bis in die Gegenwart erhalten konnte. Freilich ist nicht zu übersehen, daß die Korporationen vor allem Verwalter von Land geblieben sind, mit dem die private Spekulation nicht viel hätte anfangen können. Der Kanton Uri zum Beispiel ist zu rund 45 Prozent mit Felsen, Schutthalden und Gletschern bedeckt. Hier sind die Korporationen stolze Besitzer bis hinauf zu den höchsten Gipfeln. Daß aber dieses Land den Genossamen gehört, birgt den großen Vorteil, daß es der Öffentlichkeit erschlossen bleibt. Die Korporationen besitzen freilich auch wertvolles Bauernland, Alpen und sogar acker- und baufähigen Talgrund. Nicht minder wertvoll ist *die ideelle Ausstrahlung,* welche von diesen in

unserer individualistischen Zeit fast wunderlich anzuschauenden Gemeinschaftsgebilden ausgeht. Sie leben als eindrückliche Beispiele einer Zeit weiter, die uns in diesem Bereich etwas vorgemacht hat. Die Wehrsteuerstatistik des Jahres 1980 weist zwar 10335 pflichtige Genossenschaften der verschiedensten Herkommen aus und beweist damit, daß der Gedanke vielerlei Anwendung gefunden hat; auch in den Allmenden der Städte sind Fragmente zu beobachten. Vor allem im Umgang mit dem Boden und seinem Recht ist er aber leider nur selten angewandt worden.

Wir gehen nun den Gründen nach, die dafür verantwortlich sind, daß die Chance des gemeinwirtschaftlichen Bodenbesitzes trotz dieser geschichtlichen Beispiele in der Schweiz nicht in größerem Maß genutzt worden ist.

Das Versagen der Helvetik und des Agrarindividualismus

In den früheren Zeiten war die Landwirtschaft auch in der Schweiz die alles beherrschende Wirtschaftsform. Vieles, was uns heute begleitet, hat sich aus ihr entwickelt. Noch zu Ende des Ancien Régimes lebten 90 Prozent der Bevölkerung von der Landwirtschaft. Die Strukturen dieses ersten Sektors unserer Volkswirtschaft ebenso wie seine arbeitstechnischen und menschlichen Bedingungen haben sich im Laufe der Jahrhunderte jedoch stark verändert. Verändert hat sich insbesondere auch die Denkweise über Bodengebrauch und -besitz.

In der Alten Eidgenossenschaft waren die Bauern nicht auf Rosen gebettet. In den Tälern und Städten beherrschten die Grundherren weitgehend die Szene. Erblichkeit des Grund- und Gütereigentums im Verein mit einer enormen Verfilzung der machthabenden Führungsschichten hatten in der ältesten Demokratie der Welt zu großem Bürgerbesitz von wenigen geführt. Ein dauerndes Streitthema waren die *Abgaben und Zehnten,* die die Bauern den Grundbesitzern zu entrichten hatten. Mit dem Einzug der Geld- und Verkehrswirtschaft traten immer häufiger Geldleistungen an die Stelle von Fronarbeit und Naturalabgaben. Feudal- und Klosterland wurde jetzt gegen Geldzinsen zu Lehen gegeben. Bei den selbständigen Bauern begann sich das Problem der Hypothekarverschuldung zu stellen. Wohlhabende Städter hatten den Wert des Bodens als Kapitalanlage entdeckt. François Bergier schreibt in seiner Wirtschaftsgeschichte, schon im 16. Jahrhundert sei Kapital normalerweise zu fünf Prozent verzinst worden, die Rendite aber oft auch wesentlich höher gewesen. Eine Folge war die *zunehmende Verschuldung der Bauern.* Der Frühling, als Geld für die neue Ernte aufgenommen werden mußte, wurde zur Zeit des Schuldenmachens. Der Bauer stockte seine Last auch auf, indem er seinen Besitz aufzurunden trachtete. In Genf seien Gerichtsverfahren wegen Wuchers häufig gewesen, weist Bergier nach. Die Landbevölkerung fühlte sich oft benachteiligt, so daß das Einvernehmen mit den Städten sich verschlechterte. Bauernaufstände waren die Folge.

Mit dem Untergang der Alten Eidgenossenschaft wurden eigentliche Untertanenverhältnisse auch auf dem Land abgeschafft. Das brachten aber nicht die Bauernaufstände, sondern vorerst nur die französischen Bajonette zustande. Nun wurde auf einen Schlag das *Privilegienregiment entmachtet* und *neues Recht* eingesetzt. Am 4. Mai 1798 beschlossen die «Helvetischen Räte» die Abschaffung der Fronen, Leibeigenschaften und Personalabgaben, und zwar ohne Entschädigung. Artikel 8 der neuen Verfassung besagte: «Es gibt keine erbliche Gewalt, Rang noch Ehrentitel . . .»

Doch war der Jubel zu früh. Einen ganzen Sommer lang suchte das Regiment der Helvetik nach einer *Formel zur Ablösung der Feudallasten* und «einem gerechten Steuersystem». Jene Debatten muten uns heute, die wir das parlamentarische Geknorze um die Entschädigung in der Raumplanung miterlebt haben, geradezu heimelig an. Der Unterschied liegt nur darin, daß man 1798 um die Frage stritt, ob für Enteignungen überhaupt Entschädigung bezahlt werden solle, während das neuestens keine Frage mehr war: man feilschte nur noch um *die Höhe* der Entschädigung (für ein- oder umgezontes Land).

In der Helvetik forderte eine bäuerlich-patriotische Mehrheit – sie wurde von dem «eine durchgreifende Bodenreform» befürwortenden Heinrich Pestalozzi unterstützt –, für die Ablösung der Grundzinsen und Zehnten sollte nur eine symbolische Ablösung entrichtet werden. Doch die Sozialisierung der großen patrizischen Landbesitze gelang nicht. Zuerst scheiterte ein Versuch, diese Großgrundbesitzer mit einer kleinen Entschädigung für die verlorenen Zehnten abzufinden, am *Vollzug* des Gesetzes. Im September 1800 mußte dieser Vollzug nach zweijährigem Widerstand «aus pflichtgemäßer Achtung für die Rechte des Eigentums» eingestellt werden. Im folgenden Jahr wurde die Ablösesumme für die Grundzinse auf den zwanzigfachen Durchschnittsbetrag erhöht. Diese Umkehr «in die Richtung eines ungerechten alten Systems» führte zu einem Aufstand in der Waadt. In Zürich hatte die Regierung die Ablösung der Grundlasten auf einen noch höheren Betrag festgelegt. Die Auflehnung der Bevölkerung in den Seegemeinden führte 1804 zum Zürcher «Bockenkrieg», der von eidgenössischen Truppen niedergeschlagen wurde. Die gnädigen Herren hatten allenthalben wieder die Oberhand gewonnen. *Eine Gelegenheit,* für die kommende Zeit einen besseren Umgang mit dem Boden einzuleiten – im nächsten Kapitel kommen wir darauf zurück –, war *vertan.*

Eine andere Möglichkeit hatten schon die Schweizer des Ancien Régimes nicht genützt:

Der Geist der Aufklärung hatte einst mit den anhebenden wirtschaftlichen Änderungen auch das *bäuerliche Schaffen und Denken* beeinflußt. Wie bereits angedeutet, wurde dieses Denken stark von der Idee der Genossenschaftlichkeit bestimmt. Im System der *Dreifelderwirtschaft* war auch die Arbeit entsprechend organisiert. Sie war eine Feldgemeinschaft, in der die Bauern eines Dorfes den neben Weide und Allmend zum Privatbesitz ausgeschiedenen Boden in drei gleich große Flächen (Zelgen) aufteilten und in einem dreijährigen Turnus bewirtschafteten. Der Fruchtwechsel folgte dem Rhythmus Sommerkorn (Weizen), Wintergetreide

(Hafer) und Brache, einem ein Jahr lang ruhenden Boden. Die Brache ersetzte die Düngung und versprach auf lange Sicht höhere Erträge. Die bindende juristische Basis dieses Systems war der *Flurzwang.* Darunter sind die Pflichten und Vorschriften zu verstehen, die alle Bauern eines Dorfes auf dem Feld zu beachten hatten. Das Land in der Brachzelge war wie die Allmende für den Weidgang des Viehs der ganzen Gemeinde offenzuhalten. Damit ein ungestörter Weidgang möglich wurde, hatte der Besitzer das an die Brachzelge angrenzende Land mit einem Zaun abzugrenzen. Die gemeinsam beschlossene *Gemeindeordnung* bestimmte alle Details. Zum Beispiel mußte das in der Nähe des Dorfes gelegene Land *zuerst* abgeerntet werden, damit die Besitzer der entfernten Äcker ihre Ernte über die abgeräumten Grundstücke einbringen konnten. Ein Wegrecht war also inbegriffen. Auch für die Waldnutzung stellte die Gemeinde gemeinschaftliche Vorschriften auf. Wir haben es bei dieser während Jahrhunderten gepflegten Wirtschaftsform mit einem System zu tun, das *die Menschen zur Gemeinschaftlichkeit zwang.* Solches Eigentumsrecht schloß die Sozialpflichtigkeit somit voll ein. In den Gebirgsgegenden, wo die Gemeinden und Korporationen ihre «Alpen» und Bewässerungssysteme – die Walliser nannten sie «Bisses» – zu verwalten und zu betreuen hatten, waren die Verhältnisse ähnlich. Alltag und praktische Notwendigkeiten erzogen unsere Vorfahren zu einer sozialen Bewertung des Grundbesitzes.

Das System sollte im 17. und 18. Jahrhundert eine entscheidende Veränderung und der Umgang mit dem Boden einen großen Wandel erfahren. Schon im 16. Jahrhundert hatte sich, zum Beispiel durch das starke Anwachsen der Bevölkerung, ein *Druck zur Produktionssteigerung* bemerkbar gemacht. Die Landwirtschaft vermochte den Bedarf an Getreide und andern Lebensmitteln nicht mehr zu decken. Der Boden gewann sowohl als Kapital- wie als Produktionsfaktor an Bedeutung. Die Dreifelderwirtschaft erwies sich in dieser Phase als weit weniger beweglich und anpassungsfähig als die mit Viehzucht und Käseproduktion aufstrebende Alpwirtschaft.

Die *wirtschaftlichen Nachteile* des alten Ackerbausystems mit seinem vielen brachliegenden Land erkannten recht eigentlich erst die Physiokraten des 18. Jahrhunderts. Caspar Hirzel in Zürich und Isaak Iselin in Basel sowie «ökonomische Patrioten» bemühten sich um Reformen. Mißbräuche im Umgang mit gemeinschaftlichem Allmendland und Verkäufe an Private hatten bereits ein *neues Denken* angekündigt. Die Eidgenossen begaben sich nun auf den *Weg vom Hirtenland zum Industriestaat.* Nach Ernst Gagliardi verlor die Bevölkerung mit jeder Annäherung an den

kommerziellen Handel ein Stück Eigenart und Selbständigkeit. Bauern begannen, ihre Alpen zu verpachten. Allmendland wurde überflüssig und das System der Dreifelderwirtschaft langsam überwunden. Kommerzielle Gesichtspunkte verdrängten die genossenschaftlichen, individualistischer Wettbewerb gewann die Oberhand und *der Boden wurde aus den alten Bindungen gelöst.* Familienbetriebe übernahm man nicht mehr gemeinsam, sondern teilte sie auf. Nützlichkeitsdenken und Streben nach Rendite überwanden vielerorts die genossenschaftlichen Institutionen. Ein eigentlicher Umbruch wurde mit der Einführung der Stallfütterung des Viehs, der Düngung und der Bepflanzug des Brachlandes mit Futterpflanzen wie Klee eingeleitet. *Der Flurzwang fiel und mit ihm auch die genossenschaftliche Zusammenarbeit des Dorfes.* Der fortschrittliche Bauer begann seine Tätigkeit auf die gewinnbringenden Zweige des Berufes zu beschränken. Dabei verlor er, wie Valentin Gitermann schreibt, «die Vielseitigkeit, die Ganzheit seines Schaffens». Eine Evolution nicht nur der Landwirtschaft, sondern auch der Gesellschaft war im Gang.

In der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts akzeptierten bei der einsetzenden Industrialisierung auch die Behörden den Umbruch. Als erster Stand bewilligte Bern die *Aufteilung der Allmenden,* und in vielen Gemeinden wurde der allgemeine Weidgang eingeschränkt. Die Felder und Wiesen wurden meistenorts unter die Grundeigentümer aufgeteilt und – ein weiteres, sichtbares Zeichen des nun um sich greifenden Privateigentums – eingezäunt. Der Zaun, einst Schutz gegen die Brache, bekam seinen modernen Sinn. Bergier gewinnt der Welle der Einzäunung den Vorteil ab, sie habe die Bildung von kleinen und mittleren Heimwesen gefördert. Der Genfer Philosoph Jean-Jacques Rousseau andererseits hatte im Zaun das Symbol für ein falsches Bodenrecht gesehen. Abschließend kann gesagt werden, daß gegen Ende des 18. Jahrhunderts die Gesellschafts- und Wirtschaftsform der Dreifelderwirtschaft in Auflösung begriffen war. Der Agrarindividualismus hatte die Oberhand gewonnen.

Hans von Rütte und André Holenstein resümieren im Aufsatz «Eigentum im historischen Wandel»: Die heutigen Formen von Eigentum «haben ihren Ursprung in aufklärerischen und liberalen Theorien des 18. und 19. Jahrhunderts, wo die uneingeschränkte Verfügbarkeit über das Eigentum als unabdingbarer Bestandteil der grundlegenden, unveräußerlichen Freiheit des Individuums postuliert worden war. Dieser absolute Eigentumsbegriff bedeutet, daß der Eigentümer mit seinem Boden nach eigenem Ermessen und Gutdünken umgehen, ihn verkaufen, verpfänden oder verschenken kann. Er kann ihn bebauen oder brach liegen lassen, mit ihm spekulieren, ihn als Vermögensobjekt einsetzen. Er kann ihn ertrags- und wertvermehrend pflegen, vernachlässigen oder sogar zerstören». Und wirklich wurde nun in den liberalen Konzepten das Verfügbarkeitsdenken auf Mobilien und Immobilien gleichermaßen angewendet. Der Mensch des industriellen Zeitalters war geboren.

Der Agrarindividualismus hat das *Verhältnis der Menschen zum Boden unwiederbringlich verändert.* Die unwirtschaftliche Dreifelderwirtschaft war angesichts der zunehmenden Bevölkerungszahl freilich auch nicht mehr zu halten gewesen. Die Landwirtschaft bot nun rasch – inzwischen war auch die Kartoffelkultur eingeführt worden – ein neues Bild. Der Preis der Änderung bestand im weitgehenden Verlust des Genossenschaftsgedankens in der Bodenbewirtschaftung. Es war ein folgenschwerer Verlust. In der neuen Ordnung wurde der Boden noch mehr Kapitalanlage und degenerierte zum Spekulationsobjekt. Auf diesem Boden ging die Landwirtschaft nun den Weg, der sie zur Staatsabhängigkeit und auf den Schuldenberg führen sollte.

Die Zwangsherrschaft der Bodenpreise

Was nach der Veränderung der landwirtschaftlichen Technik und Denkweise im 18. Jahrhundert folgte, war der Leidensweg des Bodenmißbrauchs. In diesem Wandel war zum Nachteil der folgenden Generationen die Chance verpaßt worden, den Boden nach den Erfahrungen der Vergangenheit zu nutzen. Zwischen Gajus Gracchus, der den Boden zum Staatseigentum erklären wollte, Henry George (er wollte den Boden seinem Bebauer reservieren) und Martin Luther, dem großen Gegner der Spekulation, bis hin zu den christlichen Denkern und Praktikern lagen genug Leitgedanken vor. Man wußte schon im 17. und 18. Jahrhundert, daß freies Bodeneigentum zu Mißbrauch und Anhäufung von Grundbesitz führte. *Zu bedauern ist,* daß in dieser Umbruchzeit in der Schweiz mit ihrem genossenschaftlichen Herkommen nicht eine Mischung von privatem und kommunalem Bodenbesitz gefunden wurde. Eine Kombination von gemeinschaftlichem Eigentum des Nutzungslandes und persönlichem Besitz. Vor lauter Streben nach Gewinn fand man sie nicht. Man hatte sie auch kaum gesucht, obwohl in der Bevölkerung die Genossenschaftsidee durchaus lebendig blieb. Der Boden sei Besitztum der Nation, hatte noch in der Zeit des Zweiten Weltkrieges Bundesrat Friedrich Traugott Wahlen geschrieben.

Der eigentliche kommerzielle Umgang mit dem Boden steht in einem Zusammenhang mit der *entscheidenden Einflußnahme des städtischen Kapitals* auf das wirtschaftliche Geschehen. Die Städte mit ihren zünftisch-aristokratischen Regimenten, in denen auch die großen Landbesitzer ansässig waren, wurden mehr und mehr zu Verwaltungszentren. Die Bauern waren den vermöglichen städtischen Landbesitzern zinspflichtig. Aber auch in den Städten selbst war die Zerstückelung und Privatisierung des Bodens weit fortgeschritten. Die Parzellen auf dem Land wie in der Stadt seien durch Erbteilung und Erwerb so merkwürdig durcheinandergeschoben, schreibt Hans Bernoulli, «als hätte sie ein Kind in Übermut oder Spielverdrossenheit zu Boden geschüttet». Das war *das Werk der fortgeschrittenen Privatisierung von Grund und Boden.*

Am Ende des 18. Jahrhunderts waren die meisten Städte «ausverkauft»; die Stadtgemeinden hatten den Großteil ihres Bodens an Private abgetreten. Hans Bernoulli beklagt diesen Sachverhalt als Städtebauer. Das «Gewirr von Eigentumsrechten» an Boden behindere den Wandel und die Erneuerung der Städte. In das einstige hohe Spiel zwischen öffentlicher Gewalt und privatem Recht sei eine falsche Karte gezaubert worden, nämlich das Eigentumsrecht einzelner am Land der Gemeinde.

Wertvollste Stadtanlagen in Europa wie Bern oder Lübeck seien Beispiele für Städte, die nach einem vorgefaßten Plan nur deshalb entstehen konnten, «weil sie auf dem ungeteilten Boden eines und desselben Grundherrn entstanden sind». Und wirklich: Die mittelalterlichen Städtegründer hatten den neuen Bürgern die Baustellen gegen eine feste Abgabe sozusagen im Baurecht zugeteilt, wie wir bereits im ersten Kapitel gesehen haben.

Als die Städte größer wurden, stiegen die Grundrenten nach den Impulsen der Marktwirtschaft massiv an. Doch flossen sie nun nicht mehr in die Gemeindekassen, sondern in die Taschen der Grundbesitzer. Während in den mittelalterlichen Städten eine Parzelle unverkäuflich war und bei Ableben des Besitzers entweder vererbt wurde oder an die Stadt zurückfiel, machten sich nun der Bodenhandel und die Spekulation breit. Nicht mehr städtebauliche Vernunft, sondern die Anforderungen des Bodenhandels bestimmten die Ausbreitung der Städte. Der Gewinnanreiz verführte dazu, den Boden spekulativ auszuwerten. Unter dem Druck der Grundbesitzer seien die Bebauungspläne mit vielen Hauptstraßen und Eckbauten für Ladengeschäfte ausgestattet worden, schreibt Bernoulli. Die öden Hauptstraßenschluchten hätten in den neuen Städten ganze Quartiere vorprogrammiert, weil sich die höchste Rente dort erzielen ließ, wo der Boden am intensivsten ausgenützt wurde. Die Bodenspekulation führte auch zum vielgeschossigen Häuserbau. Der Mietwohnungsblock, das architektonische Monument der letzten hundert Jahre, war erfunden.

Die Schönheit unserer Altstädte beweist tatsächlich, daß der Städte- und Siedlungsbau auf ungeteiltem, von der Spekulation abgeschirmtem Boden, eine überlegene Formel war. Die Art und Weise, wie in der neueren Zeit die Städte erweitert und die Agglomerationen gebaut wurden, demonstriert *teils katastrophale Resultate.* Dieses Bodenrecht machte die *planlosen Bauorgien* möglich, die wie Krebsgeschwüre am Ackerboden nagen, es führte auch zu einer noch nie erlebten Hausse der Bodenspekulation. Der Staat, dessen Städte und Gemeinden einst ahnungslos den gemeinwirtschaftlichen Boden in Bürgerbesitz gegeben hatten, war in die Rolle des Zuschauers verwiesen. Er mußte zusehen, weil die nun entscheidenden bodenbesitzenden Bürger sich im Namen der Eigentumsfreiheit jede einschränkende Einsprache verbaten. Der Bodenrausch hatte auch liberales Denken vernebelt.

Schon in der Mitte des vergangenen Jahrhunderts begann sich die langfristige *Verschuldung unserer Landwirtschaft* abzuzeichnen. Sie sollte für die Schweiz typisch werden. Die Last der Hypothekarzinse stieg unaufhörlich. Bergier zeigt, daß 1911 die bäuerlichen Passiven auf 42,7 Pro-

zent zu schätzen waren. 1959 standen sie bereits auf 47 Prozent, dem Weltrekord, den sie bis heute innehaben. Während die Bauern im 17. Jahrhundert noch das rücksichtslose Eintreiben der Hypothekarzinse durch die patrizischen Gläubiger beklagt hatten, ist solches inzwischen gegenstandslos geworden: das Recht der Banken, Hypothekarzinsen termingerecht einzufordern, ist gesetzlich abgesichert. Der Zinstag ist heute gnadenlos.

Bei einer solchen Schuldenlast hatten im vergangenen Jahrhundert die meisten Bauern mit Existenzproblemen zu kämpfen. Vor diesem Hintergrund ist die Entwicklung der Landwirtschaft bei Beginn der Industrialisierung zu sehen. *Die Heimarbeit* aus den Händen der Macht gewinnenden Verlagsindustrie (die Arbeitsverteiler der Textilbranche) und Fabrikarbeit der kleinen Bauern stellten das knappe Existenzminimum der mit der Landwirtschaft verbundenen Bevölkerung sicher. Hier begegnen wir dem einst in 1.-August-Ansprachen über den grünen Klee gelobten *Rucksackbauern,* eine Pufferfigur der damaligen Wirtschaft. Sie verhinderte saisonbedingte Arbeitslosigkeit ebenso, wie sie staatliche Armenhilfe größeren Ausmaßes unnötig machte. Der Preis waren Ehepaare und Familien, die in einem 16- bis 18-Stundentag mit beinahe tierischem Arbeitseinsatz und unglaublichen Lohnverhältnissen sich knapp zu ernähren vermochten. Ich weiß aus Erfahrung genau, wovon ich spreche. Hingegen kam der Staat nicht darum herum, sich um die *«hauptamtlichen» Landwirte* zu kümmern. Er nahm sich zuerst insbesondere der großen im Mittelland an, die sich auf eine treue Lobby stützen konnten. Eine wirkungsvolle Befreiung der Bodenschuldner schwebte zwar diesem Staat nicht vor, wie sie einst auch nicht im Interesse der Patrizier gelegen hatte; in diesem Bereich blieben die Versuche ohne große Wirkung. Hingegen wurden die Weizen- und die Milchproduktion subventioniert. Der eigentliche *Durchbruch der landwirtschaftlichen Staatshilfe* erfolgte mit der Aufnahme der Wirtschaftsartikel in die Verfassung durch das Volk im Jahre 1947, und 1952 mit dem Landwirtschaftsgesetz. Peter Gilg und Peter Hablützel schildern diesen historischen Schritt in ihrer Darstellung der neueren Geschichte wie folgt: «Durch ein ganzes System von Gesetzen und Verordnungen über Preisstützungen, Abnahmegarantien, Einfuhrbeschränkungen und Ausfuhrerleichterungen ist die Landwirtschaft zum weitaus am stärksten reglementierten und protegierten Wirtschaftszweig geworden.» Wir haben es hier trotz aller Eingriffe jedoch nicht mit einer Verstaatlichung der Landwirtschaft zu tun, sondern mit einem Durchbruch des neoliberalen Systems der sozialen Marktwirtschaft. Bei den heutigen Bauern ist bloß noch selten von Freiheit die Rede. Sie sprechen nur noch von kostendeckenden Preisen.

Seit dem Untergang der Dreifelderwirtschaft hat sich in den Köpfen der Bauern wirklich manches geändert. In der Bodenpolitik der Neuzeit spielt die Landwirtschaft sozusagen eine Doppelrolle. Einerseits liegt es im Interesse der Bauern (ebenso wie in dem des Landes), der Landwirtschaft den Werkplatz Boden zu erhalten, andererseits wirken auch die Bauern an dessen Schrumpfung mit. Die hohen Landpreise locken gar manchen zum Verkauf seines Gutes und damit ins Lager der reichen Leute. Das Zeitalter der Industrialisierung mit seinen Bevölkerungsumlagerungen, Hochkonjunkturen und Wirtschaftskrisen stellte das System des privaten, parzellierten Bodeneigentums auf eine Bewährungsprobe, die es *nicht* bestehen sollte. Expansion, Mehrwert, Wachstum und Marktwirtschaft sprengten im Bereich der Bodenpreise alle Fesseln. Die hohe Zeit der Banken, der «Dampfmaschinen des expandierenden Kapitalismus», wie sie Roland Ruffieux nannte, hatte begonnen.

Die rasante Entwicklung des Industriezeitalters und das Anwachsen der Bevölkerung von rund drei auf über sechs Millionen Einwohner hätten ein leitendes und bremsendes Bodenrecht erfordert. Weil es ein solches nicht gab, mußte die massive *Kapitalablagerung in die sicheren Bodenwerte* – auch vom Ausland her – fast zwangsläufig eintreten. Der Boden wurde teurer als sonstwo auf der Welt. In den sechziger Jahren stellte der Direktor des Redressement National, Rudolf Rohr, fest: «Die Bodenpreissteigerung geht weit über das Ansteigen des allgemeinen Kostenniveaus hinaus und hat alle Landesgegenden, wenn auch in sehr unterschiedlichem Maße, erfaßt.» Leider fehle aber eine repräsentative *Statistik* über die Entwicklung der Bodenpreise. Verfügbar seien höchstens die Durchschnittswerte der gehandelten Grundstücke. Man wisse aber zum Beispiel, daß diese Durchschnittspreise zwischen 1940 und 1960 in Zürich um das siebenfache und in Basel gar um das fünfzehnfache gestiegen seien. Und im Zeitabschnitt 1955–1962 habe sich der Kaufpreis für landwirtschaftliche Heimwesen vervierfacht. Rudolf Rohr, als Verfechter einer staatsungebundenen Bodenpolitik bekannt, beklagt die Folgen der Bodenpreissteigerung: «So kommt es, daß immer mehr Familien auf eine Mietwohnung und immer mehr Bauern und Gewerbetreibende auf ein Pachtgut beziehungsweise fremde Geschäftslokalitäten angewiesen sind. Staatspolitisch ist das sicherlich unerwünscht.»

Inzwischen ist die *Bodenspekulation* zum öffentlichen Ärgernis geworden. «Haus in der Zürcher Altstadt wurde verkauft und verkauft und verkauft», titelte der «Tages-Anzeiger» eine Geschichte über die Spekulationsorgie rund um ein Altstadthaus. Und das gleiche Blatt traf genau das Volksempfinden, als es schrieb: «Man kann heute der Heimat nicht nur

‹subversiv›, sondern vor allem auch ‹spekulativ› schaden.» Die Politik und ihre Vollstrecker sahen sich außerstande, den Fehlverlauf der Entwicklung zu korrigieren. Nicht in den Kantonen und nicht in den Gemeinden. Erst 1972, als bereits eine Menge guten Bodens vom Betonkrebs zerstört war, griff der Bundesrat mit einem *dringlichen Bundesbeschluß* ein, und drängte die Kantone, dem Raubbau mit dem Boden ein Ende zu bereiten. Man tat dies mit Mitteln, die es sorgfältig vermieden, die Eigentumsinteressen zurückzubinden. In diesem Geist wurde auch die Landesplanung eingeleitet, die noch in den achtziger Jahren an manchen Orten gebremst, um nicht zu sagen sabotiert wird. Und während der landwirtschaftlich nutzbare Boden jährlich um 3000 Hektaren kleiner wird, steigen die Bodenpreise ungehemmt in höchste Höhen, und der freie Bodenmarkt bleibt allen heilig.

Das Seilziehen um Eigentum und Boden im Bundesstaat

In der Neuzeit finden wir, verglichen mit Altertum, Mittelalter und Ancien Régime, eine veränderte Einstellung zu Eigentum und Boden vor. Unter den Einflüssen des wissenschaftlichen und technischen Fortschritts, der politischen Machtverschiebungen und der seit der Aufklärung anhebenden neuen Denkweisen haben sich die Verhältnisse umgebildet. Weitgehend gleichgeblieben sind nur die Voraussetzungen des menschlichen Wesens. Selbst mit demokratischen Raffinessen oder mit Computern errechneten Modellen gelang es nicht, der Eigentumshabgier und der Sucht nach Bodenmacht Herr zu werden. Das Haben dominiert.

Thomas von Aquin hatte einst die gerechte Verteilung des Grundeigentums, die alle andern Verhältnisse vorbestimme, als wichtigste Aufgabe des Staates bezeichnet. Darunter verstand er jene verantwortungsvolle Art des Umgangs mit Eigentum und Boden, wie sie auch antiken Denkern vorgeschwebt hatte: Breitgestreuter Bodenbesitz und ein Verbot des Handels mit dem besonderen Gut Boden.

In diesem Kapitel wird untersucht, ob man in der Schweiz auf dem ***Weg von Ancien Régime bis zum Bundesstaat*** *diesem Modell näher gekommen ist. Dabei zeigt sich, vor allem im Blick auf die Landwirtschaft und die Politik, daß günstige Gelegenheiten, den Boden der Habgier der Menschen zu entziehen, verpaßt wurden. Eine solche Gelegenheit bot sich – wir wiesen im 2. Kapitel darauf hin – nicht nur bei der großen technischen und organisatorischen Umstellung in der Landwirtschaft, sondern auch beim Neubeginn in der Helvetik. In diesen wichtigen Zeitabschnitten wäre es möglich gewesen, eine kommunal und genossenschaftlich orientierte Bodenordnung zu schaffen. In der Rechtsbalance des Bundesstaates fand aber eine solche nicht mehr Platz. Der neue Staat achtete mehr auf den Schutz der bestehenden Besitzverhältnisse als auf eine faire Verteilung des Grundeigentums. Die Verfassung von 1848 rührte das Thema Eigentum schon gar nicht an; ihre Schöpfer rechneten mit*

dem Beharrungsvermögen eines neugebildeten Gewohnheitsrechts. Diese Vorstellungen vom großgeschriebenen Privateigentum und vom handelbaren Boden sollten sich dann auch im Schweizerischen Zivilgesetzbuch, das in diesem Kapitel angeleuchtet wird, niederschlagen.

Demokratische Staatsform, egoistische Bodeneigentumsverhältnisse

In der Alten Eidgenossenschaft war die ideale Mischung des gemeinschaftlichen mit dem privaten Bodenbesitz zu einem patrizisch-feudalen System degeneriert. Diese unsoziale Struktur war, wie angetönt, maßgeblich am Untergang des Ancien Régimes beteiligt. Vor diesem gesellschaftlichen Hintergrund begannen in der alten Schweiz die Auseinandersetzungen mit den Ideen der ausstrahlenden Französischen Revolution. Sie berührten natürlich auch die festgemauerte Boden- und Eigentumsstruktur. Mit der Besetzung des Landes durch die napoleonischen Armeen – die patrizischen Regierungen von Bern, Freiburg oder Solothurn hatten sich zu keinerlei sozialem Entgegenkommen bereitgefunden –, wurden die bestehenden Gesellschafts- und Besitzverhältnisse aufgelöst. Am 5. März 1798 hatten alle Kantone kapitulieren müssen, und im April erstand als «eine und unteilbare Helvetische Republik» unter französischem Druck erstmals die Schweiz als Ganzes. Ein Neubeginn war nun möglich.

Auch dieser Abschnitt der neueren Geschichte ist für unser Thema so wichtig, daß wir ihn genauer ansehen wollen. Die Helvetik, die bis Februar 1803 dauerte, war nicht bloß die Zeit der staatlichen Demütigung der Eidgenossen, sondern auch die Phase der kühnen Ideen. Vieles in unserem Staats- und Rechtssystem hat die Wurzel in jener turbulenten Zeit. Manche der diktierten oder importierten Ideen erwiesen sich als gut, der Trend zum französischen Zentralismus hingegen blieb fremd. In Frankreich war inzwischen der *«Code civil»* entstanden, «Code Napoléon» genannt. Im Schatten des Revolutionskampfrufs «Freiheit» erhob dieses Zivilgesetzbuch das Eigentum zwar zum absoluten Grundrecht, doch wurde dieses Recht Einschränkungen unterworfen. Auch ein Enteignungsrecht des Staates war verankert, so daß wir im Code civil kein absolutes Eigentumsrecht vorfinden. Arthur Meier-Hayoz schreibt dazu freilich: «Erst aus der Freiheitsidee der Französischen Revolution erwächst jene verhängnisvolle Auffassung vom Boden als einer völlig frei veräußerlichen und frei belastbaren Ware. Von der Liberté, Egalité, Fraternité wurde die Freiheit herausgelöst und radikal verwirklicht. Die Helvetische Verfassung vom 12. April 1798 hat diesen Grundsatz der Verfügungsfreiheit erstmals proklamiert. Und die kantonalen Kodifikationen wiederholen ihn zum Teil ausdrücklich.»

Dieser wichtige Hinweis zur Bewertung des Einflusses der Französischen Revolution auf unser Thema ist fairerweise zu ergänzen. Carl Hilty zum Beispiel hebt auch die Vorteile der Revolution hervor. Die helveti-

sche Verfassung kommentierend schreibt er: «Was wir der Französischen Revolution verdanken, ist, daß seither an Stelle aller aristokratischen Wohlmeinenheit von Oben herab, die thatsächlich doch nur Willkür ist, ein fester Rechtszustand zwischen Regierung und Regierten trat, der nicht mehr von den Zufälligkeiten der Geburt und Erziehung einzelner Menschen abhängig ist.»

Den Schweizern eröffnete die Helvetik auf der Suche nach neuem Recht und einem neuen staatlichen Selbstverständnis einige Möglichkeiten. Ein erster Versuch war die *«Pariser Verfassung»* von 1798, so benannt, weil es sich weitgehend um eine Nachahmung der französischen Direktorialverfassung handelte. In diesem Verfassungstext waren tatsächlich die Ideen der Revolution von Eigentum und Besitz verankert. «Es gibt keine erbliche Gewalt», bestimmt Artikel 8 der Grundsätze, und das Verhältnis des Staates zum Eigentum wird in den Artikeln 9 und 10 wie folgt umschrieben:

> 9. Privatheigentum kann vom Staat nicht anders verlangt werden als in dringenden Fällen oder zu einem allgemeinen, offenbar nothwendigen Gebrauch und dann nur gegen eine gerechte Entschädigung.
>
> 10. Ein jeder, der durch gegenwärtige Staatsverfassung das Einkommen irgend einer Stelle oder Pfründe verliert, soll vergütungsweise eine lebenslängliche Rente erhalten, diejenigen Jahre ausgenommen, wo ihn eine andere einträgliche Stelle oder eine Pension auf eine billige Art entschädigen würde.

Artikel 12 tritt der Vermischung von Reichtum und Beamtenfunktion entgegen, wie sie in der alten Eidgenossenschaft grassierte. Aus der gleichen Erfahrung wird auch das Bodenrecht formuliert:

> 12. Kein liegendes Gut kann unveräußerlich erklärt werden, weder für eine Korporation oder für eine Gesellschaft noch für eine Familie. Das ausschließliche Recht, liegende Güter zu besitzen, führt zu Sklaverei.
> Der Grund und Boden kann mit keiner Last, Zins oder Dienstbarkeit beschwert werden, wovon man sich nicht loskaufen könnte.

Die Revolutionäre der Helvetik rund um den Basler Peter Ochs – diese erste Verfassung war auch abschätzig «Ochsenbüchlein» genannt worden – hatten sich also durchaus bemüht, mit neuem Recht den alten Mißständen entgegenzuwirken. Leider ließen aber die Ideen der Revolution einen Rückgriff auf die alte schweizerische Genossenschaftlichkeit nicht zu.

In der *Verfassung von Malmaison* vom 29. Mai 1801, an deren Formulierung Konsul Bonaparte beteiligt war, finden sich wenig Hinweise auf eine Eigentums- und Bodenpolitik. Immerhin verraten das hohe Gehalt von 30000 Franken, das dem Landammann der Schweiz hier zugedacht war, sowie die Bestimmung, daß in National- und Kantonalämter nur wählbar sei, «wer Eigenthum in Helvetien besitzt», daß Privateigentum und persönlicher Bodenbesitz bereits wieder hoch im Kurs standen.

Die sogenannte *«Zweite helvetische Verfassung»* vom 20. Mai 1802 hingegen, über die sogar eine Volksabstimmung stattfand – die Verfassung wurde bei 72453 Ja gegen 92423 Nein zwar abgelehnt, unter Zuzählung der 167172 Nichtstimmenden jedoch als angenommen erklärt –, behandelte die Frage des Grundeigentums im «Vierten Titel» wie folgt:

> 10. Kein Grundstück kann für unveräußerlich erklärt, noch mit einer immerwährenden Abgabe belastet werden.
>
> 11. Alle Abgaben dieser Art, welche gegenwärtig bestehen, namentlich die Zehnten und Grundzinsen, sind loskäuflich.
>
> 12. Die Art dieses Loskaufs soll spätestens bis zum 1. Januar 1803 festgesetzt werden.

Die Kantone waren hier angehalten, ihre Liegenschaften selbst zu verwalten, zu ihrer Veräußerung war jedoch die ausdrückliche Bewilligung der Tagsatzung nötig. Wer sich als Mitglied eines kantonalen «Wahlkorps» (einer Art Wahlmännerkollegium zur Bestellung der Tagsatzung) wählen lassen wollte, «muß ein Grundeigenthum besitzen von wenigstens 10000 Franken in den größeren Kantonen, und von wenigstens 2000 Franken in den geringeren Kantonen». In dieser Verfassung war nun das Jahresgehalt des Landammanns bloß noch auf 15000 Franken festgesetzt. Mit dieser «besten und alleingeschaffenen Verfassung der helvetischen Periode», wie Carl Hilty schreibt, sahen sich aber die alten Aristokraten, die in der Schweiz durchaus eine gesellschaftliche Macht geblieben waren, herausgefordert. Mit einem Aufruhr – die französischen Truppen waren abgezogen – und im «Stecklikrieg» der Innerschweizer und Berner Patrizier wurde diese Verfassung blockiert und der Protektor in Paris zur Vermittlung bewogen. Im September 1802 schrieb Napoleon den zerstrittenen Eidgenossen aus St-Cloud: «Je serai le médiateur de vos différences, mais ma médiation sera efficace, telle qu'il convient, aux grands peuples au nom desquelles je parle.»

Die berühmte *Mediationsverfassung* als Teil der Mediationsakte vom 19. Februar 1803 war ein Diktat. Doch wurde sie von einem Teil Helve-

tiens «mit innigstem Dank» entgegengenommen, weil in ihr dem föderalistischen Grunddenken der Schweizer Rechnung getragen wurde. Diese Verfassung schrieb aber auch erstmals in der Schweiz menschenrechtliche Freiheiten fest und räumte mit Privilegien auf: «Il n'y a plus en Suisse ni pays sujets, ni priviléges de lieux, de naissance, de personnes ou de familles». Die Ablösung der alten Ordnung mit ihren Feudalbindungen ging vor allem im Bereich des Bodens nur langsam vor sich. Es habe sich erwiesen, schreibt Hilty, «daß die etwas modernisierte Aristokratie der Städtekantone der alten an Härte nichts nachgab». *Die Aristokraten* vermochten sich in den Verfassungsdiskussionen jener Zeit Gehör zu verschaffen, und die Bevölkerung sträubte sich gegen die fremden Einflüsse der Revolution. Pfarrer Sebastian Preissig von Wald im Canton Säntis hatte schon im August 1801 geschrieben: «Ich habe von manchem, der an der Revolution seine Freude hatte, sagen gehört: ‹Hätten wir unsere vorige Verfassung – ja unsere Landvögte – wieder, wir wollten gern zufrieden seyn, und uns nicht mehr klagen; wir glaubten zu gewinnen, und wir haben verloren, wir meynten freyer zu werden, und wir sind jetzt Sklaven, wir hofften Erlösung von Abgaben, und wir müssen jetzt viel mehr bezahlen als vorher.›» Die Ausbeutung durch die Franzosen hatte den Finanzhaushalt der Kantone aus den Fugen gebracht.

An diesem Punkt der Entwicklung, an dem die Feudalzinse und -lasten dahinfielen und die Rechtsetzung sich an neuen Ideen zu orientieren begann, wurde *zum zweiten Mal in unserer Geschichte die Chance verpaßt,* aus den Bodenzinsen kommunale, statt private Einnahmen zu machen. Es stimmt schon, was Arthur Meier-Hayoz angetönt hat: Mit der egoistischen Auslegung der Freiheitsidee, wie sie in der Französischen Revolution schließlich obenausschwang, wurde der Boden wiederum definitiv zur käuflichen Ware gemacht. Die Basis für eine neue Spekulationswelle war gelegt.

Mit dem Niedergang des napoleonischen Imperiums gewannen die Anhänger der alten Ordnung auch in der Schweiz Oberhand. Die «Restauration» der Kantone bedeutete auch die Rückkehr zum Denken der patrizischen Zeit. Aber schon in der verfassungslosen Periode von 1813 bis 1815 zeichneten sich die Fronten ab, die einige Jahre später im Bürgerkrieg nochmals aufeinanderprallen sollten. Im Dezember 1814 herrschte an einer «eidgenössischen Versammlung» in Zürich die Meinung vor, «daß keine mit den Rechten eines freien Volkes unverträglichen Untertanenverhältnisse» mehr hergestellt werden sollen, doch schon Anfang 1815 zeigte eine *«patrizische Gegenrevolution»* in Freiburg, Solothurn und Luzern, daß diese Stände und die Waldstätte unter der Führung Berns die Untertanenverhältnisse der dreizehnörtigen Eidgenossenschaft wieder herstellen wollten. Unter Assistenz ausländischer Konservativer wurde die Rückkehr zur alten Ordnung betrieben. So stark war das alte Grundbesitzertum geblieben. Erst unter dem Druck der europäischen Mächte, die am Wiener Kongress die Grenzen der neuen Schweiz als Pufferstaat im Zentrum Europas zogen, gelang es schließlich im August 1815, wenigstens *den Bundesvertrag* der XXII souveränen Kantone zu beschwören. Es war ein Rückschritt. Während eine gewisse Handels- und Verkehrsfreiheit garantiert wurde, verblieben die «dermalen bestehenden» Weg- und Brückengelder in ihrem Bestand erhalten. Die Klöster «und die Sicherheit des Eigenthums» wurden gewährleistet, ihr Vermögen aber der Steuer unterworfen.

Die lange Revolutionszeit hatte der Schweiz nur ein Minimum an staatlichem und persönlichkeits-rechtlichem Fortschritt gebracht. Als ob es nie eine Helvetik gegeben hätte, führten nun zunächst die meisten Kantone wieder das alteidgenössische Recht ein. Ulrich Im Hof dazu: «Ob Landgemeinde, Stadt oder neuer Kanton, bei allen Verschiedenheiten *dominierte die patriarchalische Regierungsweise:* Aristokraten oder Magistratsfamilien mit aufgeklärter Bildung, Besitz und autoritärem Elitebewußtsein» stellten das führende Gesellschaftsgerippe dar. Später sollte es sich indessen zeigen, daß vor allem in den Städten und in den neuen Kantonen die Erinnerung an gewisse Ideen der Helvetik wachgeblieben war. Die Verwaltungsorganisationen wurden verbessert und, angelehnt an den Code Napoléon und an das Österreichische Bürgerliche Gesetzbuch, *die kantonalen Gesetzbücher weiterentwickelt.* Während sich in der Öffentlichkeit der protestantischen Kantone liberales Denken ausbreitete, trieb die Schweiz im Schatten des Bundesvertrages langsam einer Entscheidung zwischen «alt» und «neu» entgegen. Dabei ist nicht zu übersehen, daß nun zwar eine endgültige Ablösung vom patrizischen Feudalismus der alten Form stattfand, daß diese aber faktisch bloß zu einer *neuen herrschenden Oberschicht* überleitete. Die faire Kontrolle der staatlichen Machtmittel wurde zwar mit der Demokratie versucht, eine Korrektur im Bereich der Boden- und Eigentumsmacht kam hingegen nicht zustande.

Schon in den ersten Jahrzehnten der Industrialisierung bildeten sich große private Besitz- und Reichtümer. Die Wirtschaft begann die Landwirtschaft zu überholen. Vor diesem Hintergrund spielte sich in der *Regenerationszeit* der Aufbruch ab, der nicht nur zum definitiven Ende der alten Ordnung, sondern auch zur Gründung des Bundesstaates führen sollte. Die Geister des Fortschritts erhielten in der Regenerationszeit (nach 1830) Oberwasser. So kam die *Revision des Bundesvertrages* von

1915 einer staatlichen Neugeburt gleich. Erst jetzt gehörte die Alte Eidgenossenschaft der Vergangenheit an.

Die *Verfassung von 1848* machte einen Strich unter die patrizisch-feudalistische Vergangenheit. *Am Boden- und Eigentumsrecht änderte sich freilich nicht viel.* Für den Boden, den der neue Staat zur Erstellung von Waffenplätzen oder Zollgebäuden brauchte, mußte er «billige Entschädigung zur Benutzung oder als Eigenthum» entrichten. Auch für die ganze oder teilweise Aufhebung von Binnenzöllen oder die Abschaffung bestehender Transportvorrechte hatte der Bund Entschädigung zu leisten. Die Eigentumsgebundenheit des bürgerlichen Denkens, die im Artikel 41, Absatz 1, Alinea c der ersten Verfassung zum Ausdruck kommt, ist beachtenswert. Nur unter den nachfolgenden Besitzbedingungen konnte dem Schweizer in einem Kanton die Niederlassung nicht verweigert werden: Wenn er «c. eine Bescheinigung besitzt, daß er (. . .) durch Vermögen, Beruf oder Gewerbe sich und seine Familie zu ernähren imstande sei . . ." So tief saß das Besitzdenken in den Köpfen der Schweizer.

Bodenrecht in den Kantonen als «Summe der Vergangenheit»

Die Bundesverfassung enthielt auch nach der *Totalrevision von 1874* noch keine Eigentumsgarantie. *Der Eigentumsbegriff* war auch in bezug auf den Boden bereits so unbestritten, daß es den Liberalen des vergangenen Jahrhunderts als überflüssig erschien, ihn auf Bundesebene zu umschreiben. Das sollte noch ein Jahrhundert lang so bleiben. Die Verfassung wurde in dieser Zeit über hundert Mal geändert und ergänzt, dem Bundesstaat wurden unzählige neue Aufgaben übertragen und auch die Zentralisierung des Rechts fand statt, aber den Eigentumsbegriff rührte man nicht an. In der Gesetzgebung freilich kam man nicht darum herum, *punktuelle Einschränkungen* zu formulieren. 1887 und 1930 zum Beispiel auferlegte das Volk der gewerblichen Eigentumsfreiheit über das Alkoholmonopol gewisse Einschränkungen; 1908 erhielt der Bund das Recht zur Gewerbegesetzgebung. Ab 1913 folgte eine Reihe von Einschränkungen der Handels- und Gewerbefreiheit, die in der Sozialgesetzgebung und 1947 mit der Aufnahme der Wirtschaftsartikel in die Verfassung ihren Höhepunkt fanden. Über das Landwirtschaftsgesetz von 1952, die Gesetzgebung im Bereich des Mieterschutzes, des Wohnungsbaus oder des Bodenhandels mußten, unter dem Druck der Verhältnisse, Beschränkungen der Eigentumsfreiheit vorgenommen werden, bevor diese auf der höchsten Ebene überhaupt formuliert war. Doch galt sie, sowohl durch Gewohnheitsrecht wie durch Auslegung des Bundesgerichts begründet, als unbestritten. Unter dem Gesichtspunkt der *Institutsgarantie* wurde sie als echtes Freiheitsrecht und Grundpfeiler der Rechtsordnung gesehen: Als solcher begründe sie die private Nutzungs- und Verfügungsmacht und stemple staatliche Bewirtschaftung zur Ausnahme. Im Gegensatz dazu sei das Eigentumsrecht als *Bestandsgarantie* ein subjektives Recht. Hier seien Eigentumsbeschränkungen zulässig, sofern sie auf gesetzlicher Grundlage beruhten, im Interesse der Öffentlichkeit lägen und gegen Entschädigung erfolgten.

Während also dieser Begriff schon vor der Verankerung in der Verfassung relativ klar auszulegen war, kannte man auch damals kein eigentliches *Sachgebiet «Bodenrecht»,* wie man es etwa als Eisenbahn- oder Baurecht aufgezeichnet findet. Bodenrecht ist vielmehr ein Sammelbegriff, unter dem viele Erlasse und Normen – zum Beispiel im Baurecht, in der Raumplanung, im Mieterrecht, im bäuerlichen Bodenrecht, aber auch im Schweizerischen Zivilgesetzbuch (ZGB) und im kantonalen Recht – zusammenzufassen sind. Als 1969 die Verfassungsgrundlage für die Raumplanung geschaffen wurde, erwies es sich, daß *die Kantone* zur Verhinde-

rung der schlimmen Auswüchse im Bereich des Bodenhandels und der Zersiedelung gar nicht auf Bundesrecht hätten warten müssen. Mit ihrem eigenen «Bodenrecht» und dem der Gemeinden – mit den Bauordnungen oder dem Gewässerschutzgesetz – hätten sie die schlimmsten Auswüchse der Bau- und Spekulationswut der Hochkonjunktur durchaus in Grenzen halten können. Weil sie das nicht taten, mußte der Bund zu Hilfe gerufen werden. Parlament und Souverän sorgten dann freilich dafür, daß diesem nur wenige Mittel zur Förderung der Raumplanung gegeben wurden, während die wichtigsten Kompetenzen bei den Kantonen blieben. Darauf werden wir zurückkommen.

Das *kantonale Recht* weist – auch im Bereich des Umgangs mit dem Boden – Spuren sowohl der alten Ordnung wie ausländischer Rechtsbücher auf. Theodor Bühler zum Beispiel bezeichnet in der Schweizerischen Juristen-Zeitung die Eigentumsartikel des Waadtländer, Walliser, Freiburger, Neuenburger und Tessiner Zivilrechts als eigentliche Nachahmungen des Artikels 544 des Code civil. Freilich findet sich im vergangenen Jahrhundert in den kantonalen Gesetzbüchern *das Eigentumsrecht* zunehmend mit Einschränkungen und Vorbehalten umschrieben. Während im Solothurner Gesetzbuch von 1847 noch die Formulierung stand: «Der Eigentümer kann, unter den gesetzlichen Beschränkungen, willkürlich und ausschließlich über seine Sache verfügen», erscheint im Basler Zivilgesetzbuch von 1870 folgende Definition: «In dem Eigenthum an einer Sache liegt das Recht der beliebigen Verfügung darüber und die Befugnis zur Ausschließung jeglicher Einwirkung Dritter, insoweit nicht gesetzliche Bestimmungen Beschränkungen auferlegen.» (Zitiert nach Bühler.) Es war also zunehmend umstritten, das Eigentum als das ausschließliche und absolute Herrschaftsrecht an einer Sache zu sehen. Dem Schweizer Souverän des 20. Jahrhunderts blieb es vorbehalten, das Eigentum im obersten Gesetz als Institutsgarantie wieder mit dem absoluten Satz «Das Eigentum ist gewährleistet» zu formulieren und für Beschränkungen kategorisch die volle Entschädigung zu verlangen.

Die kantonalen Gesetzbücher haben – darauf wurde bereits hingewiesen – ihre Form in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts erhalten, als im großen Umbruch das Recht neu formuliert wurde. Das geschah in einem Prozeß, in dem Recht nicht bloß als «eingefrorene Tagespolitik», sondern vor allem als «Summe der eigenen Vergangenheit» verstanden wurde. Wie einst römisches Recht als «Ausfluß der menschlichen Vernunft» in die alemannische und eidgenössische Gesellschaftsordnung übernommen worden war, lehnten sich nun die westlichen Kantone an den Code civil an, während eine bernische Gruppe sich vom Österreichischen Allgemeinen Gesetzbuch von 1811 leiten ließ. Die Ostschweiz und die Urschweiz hingegen gingen Wege, bei denen altes Recht die Basis war. Der Zürcher Rechtsgelehrte Johann Caspar Bluntschli schuf 1855 mit dem «Privatrechtlichen Gesetzbuch für den Kanton Zürich» – wir folgen Tuor/Schnyder – «die einzigartigste, bodenständigste kantonale Kodifikation», die sich kaum an moderne zeitgenössische Werke anlehnte, sondern eine einleuchtende Verbindung von Gewohnheitsrecht mit naturrechtlichen und römischrechtlichen Elementen zustandebrachte. Die meisten Ostschweizer Kantone orientierten sich bei ihrer Rechtsvereinheitlichung an Bluntschlis Gesetzeswerk. Es sollte auch zum eigentlichen Vorbild für das Schweizerische Zivilgesetzbuch (ZGB) werden.

Wie das ZGB mit Eigentum und Boden umgeht

Die Versuche der Helvetik, ein für die ganze Republik gültiges allgemeines Zivilgesetzbuch zu schaffen, waren mißlungen. Im Bundesstaat drängten dann aber vor allem auch wirtschaftliche Notwendigkeiten zur Rechtsvereinheitlichung. Zuerst wurde der Gedanke mit Bundesgesetzen, zum Beispiel im Zivilstandsrecht, verwirklicht. Im Sommer 1881 folgte dann aber die Einführung des Schweizerischen Obligationenrechts (OR), 1889 des Gesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs, und im Frühwinter 1898 fand mit der Aufnahme des Artikels 64 in die Bundesverfassung der eigentliche Durchbruch, die bundesstaatliche Rechtsvereinheitlichung, statt. Mit dem Satz: «Der Bund ist zur Gesetzgebung auch in den übrigen Gebieten des Zivilrechts befugt», wurde die Schaffung jenes Gesetzbuches ermöglicht, das internationale Berühmtheit erlangen sollte: des ZGB.

Schon 1892 war Professor Eugen Huber beauftragt worden, einen Entwurf zu einem *Schweizerischen Zivilgesetzbuch* auszuarbeiten. Nach den vielen kantonalen Gesetzesvereinheitlichungen, bei denen die Materie intensiv durchgearbeitet und durchdiskutiert worden war, scheint sich ein Konsens gebildet zu haben, so daß die Beratung im Parlament rasch vonstatten ging. Jedenfalls lobte ein französischer Jurist, «auf dem Boden der Toleranz und Freiheit sei ein Denkmal nationaler Eintracht und sozialen Friedens errichtet worden». Am 10. Dezember 1907 nahmen die beiden Räte das ZGB einstimmig an, doch trat es erst am 1. Dezember 1912 in Kraft. Weil im Bundesstaat eidgenössisches Recht kantonales bricht, waren nun die *Begriffe Eigentum und Besitz* – und damit der diesbezügliche Umgang mit dem Boden – im Artikel 641 ZGB wie folgt umschrieben:

> Wer Eigentümer einer Sache ist, kann in den Schranken der Rechtsordnung über sie nach seinem Belieben verfügen.
>
> Er hat das Recht, sie von jedem, der sie ihm vorenthält, herauszuverlangen und jede ungerechtfertigte Einwirkung abzuwehren.

In dieser ersten Norm des Sachenrechts finden wir die hierzulande geltende Vorstellung vom Eigentum fixiert. Dabei erscheint mir ein weiteres Mal die Nüance im Denken des Gesetzgebers beachtenswert. Der ZGB-Artikel 641, kurz nach der Jahrhundertwende ins Recht erhoben, formulierte das Eigentumsrecht weniger demonstrativ als es 1969 geschah. *Eugen Huber* hatte meines Erachtens die jahrtausendelangen praktischen Erfahrungen und ethischen Erkenntnisse kultivierter Völker, den Eigentumsbegriff nicht absolut zu sehen, besser begriffen, als die nach Haben orientierten Schweizer der Nachkriegszeit. Im übrigen bedeutet aber auch dieser Artikel das Herrschaftsrecht des Eigentümers am Boden gegenüber jedermann. Er kann kraft dieses Rechts grundsätzlich frei verfügen und bestimmen, ob er das Grundstück verkaufen, als Brachland liegenlassen oder als Bauland nutzen will. Dabei ist indessen zu bedenken, daß genau solches Besitzdenken zum zentralen Problem unserer Zeit geworden ist. Der Friedensnobelpreisträger Friedrich August von Hayek schrieb noch vor kurzem in einem Zeitungsartikel, das absolute Privateigentum sei jene Institution, die zum Hauptgegenstand der politischen Spaltung der Menschheit in der Gegenwart geworden sei. Diese grundsätzliche Problematik gibt auch einem Nichtjuristen das Recht, unsere Gesetzbücher aus dieser Sicht genauer anzuschauen.

Wie bereits kurz erwähnt, unterscheidet das ZGB zwischen Eigentum und Besitz. In Artikel 919 lautet der erste Absatz: «Wer die tatsächliche Gewalt über eine Sache hat, ist ihr Besitzer.» «Eigentum» hingegen wird als Oberbegriff verstanden, der sowohl die Verfügungs- wie die Ausschließungsmacht beinhaltet. Artikel 642 umschreibt den Umfang des Eigentumsrechts: «Wer Eigentümer einer Sache ist, hat das Eigentum an allen ihren Bestandteilen.» Tuor/Schnyder erklären den Unterschied so: «Während wir unter Eigentum die rechtliche Beziehung einer Person zur Sache verstehen, nämlich das Recht des Eigentümers, die Sache zu beherrschen, ist Besitz einfach die Möglichkeit tatsächlichen Einwirkens auf die Sache, ohne Rücksicht auf Recht oder Unrecht. Auch der Dieb ist ein Besitzer.» Das ZGB begrenzt die Verfügungs- und die Ausschließungsmacht und gibt dem Eigentümer u. a. das Recht, Einwirkungen auf sein Eigentum abzuwehren. Der verstorbene Zürcher Strafrechtler Peter Noll bemerkt dazu in seinem Buch «Diktate über Sterben und Tod»: «Ich kann mit einem Gemälde von historischem Wert oder mit einer Fabrik, von der die ganze Stadt lebt, nach Belieben verfahren. Aber das ist nicht das Entscheidende. Entscheidend ist: Ich kann alle anderen von jeder Einwirkung auf die Sache ausschließen. Ich kann eine Villa am Zürichsee, eine in der Toscana, eine weitere in Kalifornien usw. haben, daneben noch viele leerstehende Häuser in manchen Städten; ich benütze keine der Villen oder keines der Häuser, aber ich kann alle anderen von jeder Einwirkung auf meine Villen oder Häuser ausschließen. Darin besteht der höchste Genuß des Eigentums.»

Das ist die *eine* Seite des Eigentumsschutzes durch den Staat. Wo dieser gegen Gewaltanwendung auftritt, findet er dann wieder unser volles

Verständnis. Im Artikel 926 ZGB wird dem Eigentümer *Abwehr gegen Fremdeingriffe* erlaubt: «Er darf sich, wenn ihm die Sache durch Gewalt oder heimlich entzogen wird, sofort des Grundstückes durch Vertreibung des Täters wieder bemächtigen.» Andererseits setzt das ZGB dem Eigentum gewisse *soziale und staatspolitische Leitplanken.* Diese sind auch deshalb gerechtfertigt, weil unser Zivilrecht ansonsten der persönlichen Freiheit und der Privatinitiative ein großes Spielfeld überlassen hat. Das erstaunt nicht, denn in der halbdirekten Demokratie kann ein solches Gesetz nur dann ohne Referendum in Rechtskraft treten (das ZGB wurde keiner Volksabstimmung unterstellt), wenn es dem Denken der herrschenden Gruppen entspricht. Und um die Jahrhundertwende waren das die Liberalen. Bei Tuor/ Schnyder wird solcherlei Bewertung des *«ebenso konservativen wie fortschrittlichen ZGB»* bestätigt: Das zeige sich zum Beispiel bei der Regelung der juristischen Personen, «deren Organisation weitgehend der Privatwillkür überlassen wird», oder im Erbrecht, «wo die Verfügungsfreiheit weit über das bis dahin in deutsch-schweizerischen Rechten Übliche hinausgeht». Vor allem weise auch das *Hypothekarrecht* eine sehr freiheitliche Gestaltung auf: «Hier finden wir alle wesentlichen Formen der früheren kantonalen Rechte in drei Systeme gegossen. Die Banken und die Kreditsuchenden können der ihnen passenden Form den Vorzug gewähren.»

Immerhin finden sich im ZGB auch *kleine Hinweise* auf den Gedanken, das Bodeneigentum könnte nicht zuletzt auch der Allgemeinheit zustehen. Ein *herrenloses Grundstück,* das nicht im Grundbuch eingetragen ist, steht «unter der Hohheit» des Kantons, in dem es sich befindet (Artikel 658 und 664.) Ist das herrenlose Grundstück jedoch im Grundbuch eingetragen, dann richtet sich «der Heimfall» nach den Bestimmungen des jeweiligen Kantons. Solcher Boden fällt also nicht ohne weiteres der öffentlichen Hand zu (Art. 664 ZGB). Dem Staat, daß heißt dem Kanton, gehören Felsen und Schutthalden, Firne und Gletscher, sowie weiteres «der Kultur nicht fähiges Land». Daß an solchem Boden, wie es Artikel 664 ZGB gebietet, *kein Privateigentum möglich* ist, dürfte kaum je ernsthaft bestritten worden sein. Das gleiche gilt für Quellen und Gewässer, die solchem Boden entspringen. Auf privaten Grundstücken gehören Quellen ebenfalls den Eigentümern des Bodens. Immerhin ist kantonalem Recht zugestanden, «zur Wahrung des allgemeinen Wohls» einzugreifen (Art. 705). Auch im Artikel 711 sind die Samthandschuhe zu erkennen, die der Gesetzgeber im Umgang mit Grundeigentümern anzieht: «Sind Quellen, Brunnen oder Bäche ihrem Eigentümer von keinem oder im Verhältnis zu ihrer Verwertbarkeit von ganz geringem Nutzen, so kann

vom Eigentümer verlangt werden, daß er sie *gegen volle Entschädigung* für Trinkwasserversorgungen, Hydrantenanlagen oder andere Unternehmungen des allgemeinen Wohles abtrete.»

Auch als Laie läßt sich bei der Lektüre des ZGB mit Leichtigkeit erkennen: Das Privateigentum ist bei uns nicht bloß in den Grundsatzartikeln deklamiert, sondern es steht auch zivilrechtlich hoch im Kurs. Dennoch hat *die Wirklichkeit im Staat und in der Gesellschaft* die Gesetzgebung zu Beschränkungen gezwungen. «Dem Bunde, den Kantonen und den Gemeinden bleibt es vorbehalten, Beschränkungen des Grundeigentums zum allgemeinen Wohl aufzustellen . . .» besagt Art. 702 ZGB. In Artikel 679 ZGB wird dem Grundeigentümer aber auch eine gewisse Verantwortung übertragen: «Wird jemand dadurch, daß ein Grundeigentümer sein Eigentumsrecht überschreitet, geschädigt oder mit Schaden bedroht, so kann er auf Beseitigung der Schädigung (. . .) klagen.» Der Schutz findet seine Grenzen u. a. in Artikel 699 ZGB, wo der Zutritt zu Wald und Weiden jedermann gestattet wird, auch wenn diese Privaten gehören. Absolutes Eigentumsrecht im Bereich des Bodens durchbrechen auch die Durchleitungs- und Wegrechte, die Zuhauf in Grundbüchern eingetragen sind. Interessant sind endlich auch jene Normen, welche von den Zufälligkeiten der Natur erzwungen werden. Über die Grenze ragende Äste der Bäume des Nachbargrundstückes kann der Grundbesitzer, wenn sie «nicht binnen angemessener Frist beseitigt werden, kappen und für sich behalten». Will der Grundbesitzer nicht zu solch harten Maßnahmen schreiten, so kann er sein Anries, das heißt die Früchte des überragenden Astes, einfordern.

Die zentrale Verdichtung allen Grundeigentums in der Schweiz ist *das Grundbuch:* «Über die Rechte an den Grundstücken wird ein Grundbuch geführt», das aus dem Hauptbuch, den ergänzenden Plänen, Liegenschaftsverzeichnissen, Belegen, Liegenschaftsschreibungen und dem Tagebuch besteht, sagt Artikel 942 ZGB. Der Zivilrechtler ergänzt, die für den Verkehr nötige Rechtssicherheit erfordere, daß der Bestand wie der Wandel der «dinglichen Rechte» äußerlich wahrnehmbar zutage treten. Bei Grundstücken genüge der bloße Besitz zur Erkennung der Herrschaftsverhältnisse nicht. Wichtig seien außerdem die Servitute, die mit dem Grundstück verbunden sind. Das ZGB verlangt daher in Artikel 958, daß nicht nur das Eigentum, sondern auch die Dienstbarkeiten und Grundlasten sowie die Pfandrechte eingetragen sein müssen. Der Käufer eines Grundstücks muß sehen können, in welchem Maß die Besitzmacht, die er erwerben will, beschränkt sein könnte. Eigentlich müßte aber ein Käufer nicht nur die Beschränkungen kennen, sondern auch *den Preis,*

den der Verkäufer einst bezahlte. Daß davon nicht die Rede ist, kommt einer Geheimhaltung der Spekulationserfolge im Grundstückhandel gleich.

Das Grundbuch hat nur einen Sinn, wenn es für Käufer und Publikum einsehbar ist. Das sagt auch Artikel 970 ZGB deutlich, der lautet: *«Das Grundbuch ist öffentlich.»* In der Praxis wird nun aber diese wichtige Position entwertet. Im Dezember 1983 wie im März 1985 schränkte das Bundesgericht diese Norm empfindlich ein: Das Grundbuch sei zwar öffentlich, doch nicht so öffentlich, daß es jeder Ausforschung offenstünde. Journalisten, die auf Grundbuchämtern Auszüge über Grundstücke verlangten, wurde die Auskunft verweigert. Irgendein Interesse – die Nachforschungen der Journalisten wurde als Neugierde taxiert – genüge als Grund zur Einsichtnahme in ein Grundbuch nicht.

Wenn wir noch einige aus der Sicht des Bodeneigentums relevante Teilbereiche unseres Zivilrechts herausgreifen, so stoßen wir zuerst auf *das Erbrecht.* Es ist im Bereich des Grundbesitzes von enormer Bedeutung. Die Vererbung von Boden und Eigentum mag einerseits als Teil der Familientradition unerläßlich sein, sie ermöglicht aber auch die Kontinuität des Reichtums und der Bodenbesitzgewalt. In Max Hubers «System und Geschichte des Schweizerischen Privatrechts» findet sich ein Hinweis auf das Gewicht dieser Bluts- und Familienbande im heutigen Erbrecht. Es sei, nachdem es früher mit der Unterstützungspflicht im Zusammenhang stand, einst «immer mehr verselbständigt» worden. So wurde es zu einem Recht, «dem keine Pflicht gegenübersteht, zu einem pretium oder privilegium sanguinis», schreibt Huber. Durch diese Trennung von Unterstützungsrecht und -pflicht sei das Erbrecht sozusagen vogelfrei geworden, so daß man Erbberechtigung «bei gewisser Entfernung abschneiden oder unbegrenzt zulassen» konnte. Huber sieht in dieser Ausgangslage keinen Grund, dem Erblasser die freie Vergabung zu versagen, da durch eine solche «keine durch Pflichten aufgewogene Rechte mehr gekränkt, sondern nur Privilegien eingeschränkt» würden. Erst die Unterstützungspflicht der Verwandten sollte die Grenze setzen.

Was sagt nun aber Huber zu einer möglichen *Einschränkung dieses Erbrechts* der Verwandten zugunsten von Ansprüchen des Gemeinwesens am Erbe?: «Bleibt man bei der allgemeinen Erwägung stehen, daß überhaupt mit dem Aufhören der privilegierten Verwandtenfolge bei mehr oder weniger entferntem Grade bonum vacans eintreten soll, so wird einfach der Staat oder Fiskus zum Okkupant dieser Güter. Bringt man dagegen diese Beschränkung mit dem alten Korrelat der Unterstützungspflicht in Verbindung, so läßt man den Nachlaß an dem Gemeinwesen fallen, auf welchem die Unterstützungspflicht hinter den pflichtigen Verwandten lastet, und gibt ihm das Erbrecht, sobald das Privileg der blutsverwandten Erben aufhört.»

Dieser Abstecher zu den intelligenten Überlegungen Eugen Hubers, die er wenige Seiten später mit dem rhetorischen Vorschlag anreichert, eine gewisse Beschränkung des Erbschaftsrechts zugunsten des Staates und «anderer Wohltätigkeitsinstitutionen» in Erwägung zu ziehen, war hier zum Aufzeigen von alternativen Gedanken zum heutigen Erbrecht nötig. Im ZGB hat Eugen Huber solchen Überlegungen weniger Raum gegeben. Der individualfreiheitliche Grundton führt vielmehr dazu, daß die Gemeinschaft die Kontinuität der Familienbesitze nicht stören kann. Die Verfügungsfreiheit ist dafür ein Beispiel. Nur wenn ein Erblasser keine erbberechtigten Personen hinterläßt, fällt eine Erbschaft, das heißt ein Grundbesitz, an den Kanton oder die Gemeinde. Dieses Prinzip der Privatbegünstigung wird einzig durch die Erbschaftssteuern mancher Kantone durchkreuzt.

Ein eher einsames Dasein fristet in der Schweiz – um einen weiteren Teilbereich des ZGB zu beachten – das *Baurecht.* Dabei handelt es sich um die Möglichkeit, auf längere Zeit befristete Besitzrechte zu erwerben. Das Baurecht findet sich im Artikel 675 ZGB wie folgt fixiert:

> Bauwerke und andere Vorrichtungen, die auf fremdem Boden eingegraben, aufgemauert oder sonst wie dauernd auf oder unter der Bodenfläche mit dem Grundstück verbunden sind, können einen besonderen Eigentümer haben, wenn ihr Bestand als Dienstbarkeit in das Grundbuch eingetragen ist.
>
> Die Bestellung eines Baurechts an einzelnen Stockwerken eines Gebäudes ist ausgeschlossen.

Eine Ergänzung findet das Baurecht in Artikel 779 ZGB als Dienstbarkeit; hier wird es auch als erblich erklärt. In unserer Bodenpolitik nimmt das Baurecht eine untergeordnete Stellung ein und gilt als «Ausweichvariante».

Anfang der sechziger Jahre wurde unter dem Druck der Bodenspekulation die erste größere Revision des ZGB durchgeführt. Die beiden erwähnten Artikel erwiesen sich in der Praxis als ungenügend. Eine ausführlichere Gesetzgebung war nötig geworden. Am 1. Juli 1965 trat die Erweiterung des Artikels 779 und damit die Präzisierung des Baurechts in Kraft. Im Kapitel 6 gehen wir weiter auf das Thema ein. Zu Beginn des gleichen Jahres war eine andere Form des Besitzes aktuell geworden: *das Stockwerkeigentum.* In einigen Kantonen, so vor allem im Wallis, hatte es schon im vergangenen Jahrhundert Eingang gefunden und war verbreitet. Das

ZGB nahm das Stockwerkeigentum anfänglich nicht in eidgenössisches Recht auf, ließ es aber in den Kantonen in Geltung. Als aber nach dem Zweiten Weltkrieg immer mehr Schweizer Mieter wurden, suchte die Politik nach Abhilfe. In der juristischen Formel des Hauseigentums glaubte man die Lösung gefunden zu haben. Im ersten der 19 dem Artikel 712 angehängten Alinea wird das Stockwerkeigentum so umschrieben:

> Stockwerkeigentum ist der Miteigentumsanteil an einem Grundstück, der dem Miteigentümer das Sonderrecht gibt, bestimmte Teile eines Gebäudes ausschließlich zu benutzen und innen auszubauen.

Das Stockwerkeigentum verhalf zwar mehr Schweizern, vor allem in den städtischen Agglomerationen, zu eigenständigen Wohnungen, die wirkliche Lösung unseres Boden- und Eigentumsproblems ist es nicht.

Endlich ist auch der Beitrag zu beachten, den das ZGB zum *landwirtschaftlichen Bodenrecht* leistet (auf die ständig notwendig gewordenen Korrekturversuche gehen wir im nächsten Kapitel ein). In seiner heutigen Ausformung wirkt das ZGB *hemmend auf die Zerteilung* und Minimalisierung der Bodenparzellen, wie sie Erbgänge und Grundstückhandel zur Folge hatten, ein. Den Kantonen wird die Möglichkeit gegeben, bei der Teilung von Grundstücken minimale Flächenmaße zu bestimmen. Weiter wird im ZGB versucht, der *Bodenpreisbewertung* eine andere Denkrichtung zu geben: Während bei Erbgängen «andere Grundstücke» nach dem Verkehrswert zu schätzen sind, hat bei landwirtschaftlichem Boden der Ertragswert zu gelten. Ein weiteres Mal wird hier offensichtlich, wie ungeeignet die Praxis ist, den Boden dem freien Handel zu überlassen. Würde sie nicht geschützt, müßte die Landwirtschaft bankrott gehen. Das ZGB muß auch *Erbgängen* Grenzen setzen. Es zwingt den Bauern, der ein Grundstück deutlich unter dem Handelswert zum Ertragswert übernehmen konnte, bei einem Wiederverkauf innert 25 Jahren den Gewinn mit den Miterben zu teilen. Das ZGB bestimmt überdies, daß landwirtschaftliche Gewerbe mit tragfähiger Existenz durch den Erbgang nicht aufgeteilt, sondern einem «geeigneten» Erben ungeteilt und zum Ertragswert zuzuweisen sind. *Der spekulativen Tendenz,* die Landwirtschaft den Landwirten zu entfremden, will auch Artikel 621 entgegenwirken. Nach dieser Norm hat der selbstbewirtschaftende Erbe in erster Linie Anspruch auf ungeteilte Zuweisung. Das kann auch nicht durch ein Testament verhindert werden. Die Statistik des Jahres 1980 mag die Zustände in diesem Bereich andeuten: von 125274 Betrieben wurden bloß deren 72298 von hauptberuflichen Bauern bewirtschaftet. Tuor/Schnyder dazu: «Ein unzweckmäßiges *Erbrecht* kann der Landwirtschaft zum großen Schaden, ja zum Verhängnis gereichen, indem es insbesondere den sie bedrohenden Krebsübeln, der Bodenverschuldung und Bodenzersplitterung, Vorschub leistet.» Diesen Gefahren begegnet das ZGB mit einer ganzen Reihe von Maßregeln. Wir haben hier nur wenige «Müsterchen» herausgegriffen. Wie sehr jedoch der Gesetzgeber laufend zum Rechten sehen mußte, zeigen etwa die Bundesgesetze über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes, die Entschuldung oder die Kontrolle der landwirtschaftlichen Pachtzinse. Das sind ständig notwendige Eingriffe in die Arbeitsweise unseres Bodensystems.

Schranken gegenüber dem freien Bodenhandel zugunsten der Landwirtschaft setzt auch *das Obligationenrecht.* Mit Artikel 218 zum Beispiel wirkt es spekulationshemmend, indem es landwirtschaftliche Grundstücke nach dem Erwerb einer zehnjährigen *Verkaufssperre* unterstellt. Ein schlimmes Loch klafft freilich in dieser bodenrechtlichen Leitplanke dadurch, daß den Kantonen zugestanden wird, unter gewissen Bedingungen Ausnahmen zu gestatten. Auch hat das Bundesgericht 1984 rücksichtsvoll entschieden, nach einem Erbgang habe diese Sperrfrist nicht neu zu laufen.

Im OR finden sich auch Normen zum *Miet- und Pachtrecht.* Unter anderem wird versucht, dem Mietermißbrauch in seinen vielen Spielarten entgegenzuwirken. Die strukturellen Wandlungen der letzten Jahrzehnte mit ihrer Kommerzialisierung der Landwirtschaft und überhandnehmenden Zupacht fremden Bodens hat dem Pachtrecht steigendes Gewicht verliehen. Man rechnet mit ca. 250000 Pachtverhältnissen in der Schweiz. Weil sich ein besserer Schutz der Pächter aufdrängte, wurde eine neue Formulierung des Rechtskomplexes in einem neuen Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht in Szene gesetzt.

Dieser Streifzug entlang der Reglementierungen im Bereich des Eigentums und des Bodens zeigt doch wohl recht deutlich, zu wie viel Freiheitsbegrenzungen das Phantom des «freien Bodeneigentums» geführt hat.

4. Kapitel

Das große Drängen, die Bodenrechtsverhältnisse zu verbessern

Die rasante wirtschaftliche und technische Entwicklung der letzten Jahrzehnte im Verein mit einer immer mehr ansteigenden Bevölkerungszahl, stellte unser Bodensystem auf eine Probe, die es nicht bestand. Die zahlenmäßige Bekräftigung dieser Behauptung soll im fünften Kapitel erbracht werden. In diesem vierten gehen wir den Versuchen der Politik nach, mit Eingriffen und Abwehrmaßnahmen die Mißverläufe in Grenzen zu halten.

Die Schizophrenie des Bodeneigentums-Freiheitsideals unserer nachgenossenschaftlichen Zeit traf zuerst die Landwirtschaft. Sie vor allem mußte – derweil sie ohne Unterlaß ihr stolzes freies Bauerntum betonte – den Staat als Beschützer ihrer Preise und in der Folge auch ihres Bodens zu Hilfe rufen. Die schlechte Erfahrung der Bauern, die durch ihre Landverkäufe selbst zum Bodenverlust der Landwirtschaft wesentlich beitrugen, und die zunehmende Verbauung der Landschaft brachten die Politik auf die Idee der Raumplanung. In dieser wiederum stellte sich die Frage der Gewichtung des Bodeneigentums neu. Es blieb 31,5 Prozent der Stimmberechtigten vorbehalten, mit der Fixierung eines kompromißlosen Eigentumsartikels in der Verfassung der anvisierten Bodenpolitik den Segen zu erteilen und mit diesem Denkstil die Raumplanung auf eine Minimalspur zu leiten.

In diesem Kapitel versuchen wir die wichtigsten bodenpolitischen Ereignisse des Landwirtschaftsschutzes, der Kämpfe um den Eigentumsverfassungsartikel, des Ausverkaufs des Heimatbodens, der Entwicklung der Schweizer zum Volk der Mieter und der abgewerteten Raumplanung darzustellen und zu gewichten. Dabei zeigt sich in allen politischen Entscheiden der bestimmende Einfluß der Besitzenden im Land, erweist sich, daß die Schweiz offensichtlich auch politisch den Bodeneigentümern gehört.

Der Boden der Landwirtschaft schwindet

Das in den kantonalen und in Bundesgesetzen festgeschriebene Eigentums- und Bodenrecht, wie es soeben skizziert wurde, scheint das in diesem Land Bestmögliche zu sein. Privates Bodeneigentum wird als Bestandteil der persönlichen Freiheit verstanden, während die Zahl der Bodeneigentum Besitzenden zurückgeht und jene der Mieter zunimmt. Die Träger der «Stadt-Land-Initiative» stellten dazu 1984 fest: «Das Bodenrecht hat die schweizerische Politik seit dem Zweiten Weltkrieg in regelmäßigen Abständen beschäftigt. Grundsätzliche Systemänderungen scheiterten indessen immer wieder am Widerstand der Stimmberechtigten.» Und wirklich hatten Korrekturversuche bisher keine Chance. Der Schweizer und die Schweizerin konzentrieren ihren ganzen Konservativismus auf ein «liberales» Eigentums- und Bodensystem. Daß die Wirklichkeit zu immer stärkeren Beschränkungen der Eigentumsherrschaft führt, ist das Pech des helvetischen Pragmatikers. Eigentlich hat er so viele *Schranken nicht gewollt.* Die Mängel des Systems, das er so hartnäckig verteidigt, haben sie ihm aufgezwungen.

Immerhin leben in einer beachtlichen Minderheit des Schweizervolkes *auch andere Vorstellungen* von Bodeneigentum und Grundbesitz, als sie im geltenden Recht aufscheinen. Man könnte glauben, dieser Unterschied der Bodenrechtsideen beruhe darauf, daß eben die Besitzenden für das unbeschränkte private Bodeneigentum eintreten, während die Nichtbesitzenden Sozialisierung forderten. In dieser Regel gibt es aber Ausnahmen. Zwar entspricht die parteipolitische Realität weitgehend diesem Cliché: die bürgerlichen Parteien verteidigen das private Bodeneigentum, die sozialdemokratische strebt seine Sozialisierung an. Angesichts des immer mehr sichtbar werdenden Ungenügens, sind aber *auch in bürgerlichen Parteien Vorstöße* festzustellen, die einschneidende Änderungen des Bodenrechts verlangen. Zu beachten sind zum Beispiel Denkanstöße aus dem Kreis des Landesrings der Unabhängigen, von Theologengruppen und vor allem ein interessanter Vorschlag einer Expertenkommission der Freisinnig-Demokratischen Partei der Schweiz, auf den wir im letzten Kapitel zurückkommen werden. Eine ernsthafte Überprüfung der Eigentums- und Bodenfrage drängt sich angesichts der schlechten Resultate des geltenden Systems auf, oder aber sie ist an der Schwelle zum 21. Jahrhundert die Folge eines geradezu logischen Denkprozesses.

Seit dem Zweiten Weltkrieg folgen sich die Vorstöße, die unser Boden- und Eigentumsrecht in bessere Bahnen lenken möchten, laufend. Zwischen 1950 und 1985 zum Beispiel hatten *über 400 parlamentarische Interventionen* mit dem Bodenrecht zu tun. Sie wurden vor allem von den Notständen in den Bereichen Bau- und Landwirtschaft angeregt. Diese beiden Sparten unserer Volkswirtschaft litten am meisten unter den Mißverhältnissen. Das Bodenrecht war zum Kristallisationspunkt für viele Probleme geworden, denen sich die Schweiz in den letzten Jahrzehnten gegenübersah. Der Landwirtschaft mußte *zuerst* beigestanden werden. Doch auch der nichtlandwirtschaftliche Boden kam ins Gespräch.

Schon im Krisenherbst 1936, kurz nach der Abwertung des Frankens, sah sich der Bundesrat gezwungen, den Handel mit landwirtschaftlichen Grundstücken einzuschränken. Zur Erschwerung der Bodenspekulation wurde der Wiederverkauf eines erhandelten Grundstücks einer *sechsjährigen Sperre* unterstellt. Die oberste Behörde ergriff damit Maßnahmen, mit denen sie schon 1922 Mißständen vorzubeugen versucht hatte. Während der Kriegszeit erwiesen sich weitere Eingriffe gegen die Bodenspekulation und die Überschuldung als notwendig. Dank *außerordentlicher Vollmachten,* die faktisch auf eine Außerkraftsetzung des Systems hinausliefen, wurde in dieser Zeit tatsächlich eine wirksame Kontrolle der landwirtschaftlichen Grundstückpreise zustande gebracht. Die Errichtung von Pfandrechten und der Liegenschaften- und Grundstückhandel waren beschränkt, der Pächterschutz verstärkt und Handänderungen einer Genehmigungspflicht unterstellt. Mit diesen Maßnahmen wurde der Bodenpreissteigerung, der Überschuldung und der Flucht in die Sachwerte entgegengewirkt. Der Bundesrat hatte aus den Erfahrungen des Ersten Weltkrieges, als den Dingen weitgehend der freie Lauf gelassen worden war, gelernt. Anton Tschudi weist aber auch auf die politischen Beweggründe hin. Angesichts der Machtstellung der organisierten Bauern habe der Bundesrat befürchten müssen, «daß die Bauern noch mehr aus dem bürgerlichen Lager ausscheren und mit den anderen von der Bodenspekulation betroffenen Bevölkerungsteilen gemeinsame Politik zu treiben» begännen. Diese Tendenz war in der Tat seit dem Ersten Weltkrieg feststellbar und hatte einen Höhepunkt in der Abspaltung der Bauernheimatbewegung erreicht. Die mit der Arbeiterschaft sympathisierende Bauerngruppe war jedoch mit der Politik des Bundesrates keineswegs zufrieden und reichte im Sommer 1943 das «Volksbegehren zum Schutze des Bodens und der Arbeit durch Verhinderung der Spekulation» ein. Diese *«Jungbauerninitiative»* forderte, landwirtschaftlich nutzbaren Boden dürfe nur erwerben, «wer ihn als Grundlage seiner Existenz selbst bebaut». Sie verlangte aber auch die Verhinderung von «Spekulation mit Grundeigentum, das Geschäfts- und Wohnzwecken dient». Der Bundesrat ließ sich viel Zeit, ehe er die Initiative den eidgenössischen Räten un-

terbreitete. Doch auch der Souverän, dieses oft unergründliche Wesen, wollte von einem ernsthaften Eingriff in die Spekulation nichts wissen und verwarf das Begehren 1950 in der Volksabtimmung wuchtig.

In dieser ersten Auseinandersetzung unserer Politik mit dem bundesstaatlichen Bodenrecht nach dem Krieg hatte sich gezeigt, daß der Bundesrat in der Bekämpfung der Bodenspekulation *zwischen landwirtschaftlichem und städtischem Boden unterscheiden* wollte. Die Auswüchse im Handel mit Landwirtschaftsland wollte er bekämpfen, der Spekulation mit anderem Boden dagegen den Lauf lassen. Eingriffe seien hier Sache der Kantone. Im Parlament wurde er unterstützt: Die Bekämpfung der Grundstückspekulation könnte die private Bautätigkeit lahmlegen. Der Bundesrat begründete in der Folge seine Politik, die allgemeine Bodenspekulation nicht zu bekämpfen, auch mit dem Hinweis, weite Kreise in den eidgenössischen Räten seien ebenfalls gegen dauernde Einschränkungen. Nationalrat Hans Bernoulli war als Freiwirtschafter anderer Meinung. Er stellte im Rat die Grundsatzfrage, ob das Monopolgut Boden überhaupt Handelsware sein dürfe. Doch weder das Parlament noch der Souverän hatten für derlei Gedankengänge Verständnis.

Parallel zur Auseinandersetzung über diese Initiative hatten auch Verhandlungen über das bäuerliche Bodenrecht stattfinden müssen, weil das Vollmachtenrecht der Kriegszeit 1952 zu Ende ging. Nachdem aber die Jungbauerninitiative so deutlich abgelehnt worden war, stand die Marschrichtung fest. Das neue Bundesgesetz über die *Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes* wurde so stark verwässert, daß die Bauern von einem gerupften Huhn sprachen. In diesem Bundesgesetz, das 1951 in Kraft trat, blieben die Handelsbeschränkungen tatsächlich auf den bäuerlichen Liegenschaftenhandel beschränkt. Der Handel in den Bauzonen war wieder frei. Als das Bundesgesetz zwölf Jahre später, im Frühjahr 1963, revidiert wurde, war in einer Expertenkommission des Justizdepartements erstmals von der Errichtung von Landwirtschaftszonen die Rede, in denen nichtlandwirtschaftliches Bauen verboten sein sollte. Professor Hans Huber erklärte jedoch in einem Gutachten, solche Eingriffe seien nur aufgrund einer neuen Verfassungsnorm möglich. Damit war ein Gedanke ins Gespräch gebracht, dessen Verwirklichung die innenpolitische Szene während mehr als zwei Jahrzehnten beschäftigen sollte: die Raumplanung. Heute müssen wir feststellen, daß weder der staatliche «Rieseneingriff» des Landwirtschaftsgesetzes noch alle anderen Eingriffe in das Marktgeschehen die Landwirtschaft vor dem Bodenhandel schützen konnten. Wieder sind Revisionen des bäuerlichen Erb-, Boden- und Pachtrechts notwendig. Jetzt muß man in der Pacht den Kündigungsschutz verbessern,

gegen parzellenweise Verpachtung und übermäßige Zupacht Schranken setzen und eine Pachtzinskontrolle ins Auge fassen. Insbesondere werden eine Stärkung der Rechtsstellung der Selbstbewirtschafter angestrebt und Maßnahmen zur Sicherstellung eines Mindestraumes von landwirtschaftlichem Boden (Fruchtfolgefläche) erwogen. Nun sieht man sich also sogar gezwungen, die notwendige Bodenfläche zur Landesversorgung mit staatlichem Zwang sicherzustellen.

Der Baulandspekulation ließ man freie Bahn

Willy Neukomm trifft in der Festschrift für Ernst Jaggi die politischen Verhältnisse der letzten beiden Jahrzehnte recht genau, wenn er schreibt: «Der Preisauftrieb im freien Handel wollte kein Ende nehmen, und im ländlichen Raum wurde er mit der Verzahnung von Bauland und Nichtbauland noch gefördert. Es fehlte der Ausgleich zwischen Individual- und Gesamtinteressen, und dadurch wurden Gegenkräfte mobilisiert, die selbst von der Forderung nach Verstaatlichung von Grund und Boden nicht zurückschreckten.»

Während die Politik, wie wir gesehen haben, die Landwirtschaft vor den Übeln des freien Bodenhandels zu schützen versuchte, ließ sie der Spekulation mit Nichtlandwirtschaftsland den freien Lauf. Der Markt von landwirtschaftlichem Boden und von Bauland war aber tatsächlich so verzahnt, daß er sich *gegenseitig beeinflussen mußte.* Während beispielsweise die Eidgenössische Schätzungsanleitung den Ertragswert für guten landwirtschaftlichen Boden auf rund 50 Rappen per Quadratmeter ansetzt – das Schweizerische Bauernsekretariat schreibt uns, nur ein Ertragswert in dieser Größenordnung könne, wirtschaftlich gesehen, verzinst werden –, sind die Bodenpreise in beängstigende Höhe gestiegen. Die beiden Märkte sind kaum voneinander zu trennen. Hier begegnen wir dann dem Handel mit landwirtschaftlichem Boden, der mit Quadratmeterpreisen rechnet, die keinen wirtschaftlichen Bauernbetrieb mehr zulassen. Dieser Handel, in dem viele Bauern ihren Boden versilberten, führte zur Verfremdung der Landwirtschaft. 1982 wurden im Kanton Zürich von Nichtlandwirten 113 ha Boden im Wert von 90 Millionen Franken erworben. Der Umsatz ergab einen Finanzgewinn von 86,5 Millionen Franken und einen Bodenverlust der Landwirtschaft von 43 Hektaren. Der Quadratmeterpreis wurde mit 84,07 Franken errechnet. *Landesweit* gehen pro Tag durch die Bautätigkeit aller Art 10 Hektaren landwirtschaftlich nutzbaren Bodens verloren, das heißt rund ein Quadratmeter pro Sekunde. Daniel Lukas Bäschlin beziffert die Gewinne der Bodenspekulation auf fünf Milliarden Franken im Jahr und zieht folgenden Vergleich: «Zürichs ‹Chaoten› haben in einem Jahr für acht Millionen Franken Schäden angerichtet. Sie können damit 625 Jahre lang weiterfahren, bis sie der Öffentlichkeit gleichviel Kapital entzogen haben, wie ‹Chaoten› des Bodenmißbrauchs in einem einzigen Jahr.»

Trotz staatlichen Interventionen ist es also *nicht* gelungen, die Landwirtschaft vor den Nachteilen des freien Bodenmarktes zu beschützen. Die spekulativen Preisauftriebe nehmen geradezu groteske Formen an.

Doch weigern und weigerten sich Bundesrat wie Parlament, in diesen Riesenumsätze erzielenden Bodenmarkt wirksam einzugreifen.

Anton Tschudi nennt zur Illustration dieses Treibens das Beispiel der Stadt Bern. Der Gemeinderat hatte sich dort schon im *Herbst 1940* außerstande erklärt, Maßnahmen gegen die *spekulative Wohnbautätigkeit* – einem besonders heißen Bereich des freien Bodenhandels – zu ergreifen. Er machte den Bundesrat darauf aufmerksam, er habe keine Möglichkeiten zur Bedarfssteuerung der Wohnungsproduktion. Die Gemeindebehörde verlangte die Einführung eines Bewilligungsverfahrens. Der Bundesrat reagierte erst, als 13 Städte in einer Eingabe Maßnahmen zur Bekämpfung der Wohnungsnot und zur Förderung des Wohnungsbaus verlangten. Er erließ Beschlüsse zur Bekämpfung der Wohnungsnot und zur Förderung der Wohnbautätigkeit. Auf parlamentarisches Drängen, gegen den spekulativen Boden- und Häuserhandel einzuschreiten, wurde das Problem im Justizdepartement studiert. Es ist erstaunlich, zu erfahren, welche Maßnahmen die Justizabteilung dieses Departements in einem *Vorentwurf* für einen «Bundesratsbeschluß über den Handel mit nichtlandwirtschaftlichen Grundstücken» schon im Krieg vorgeschlagen hatte: Eine Verkaufsbeschränkung, Überwachung der Tätigkeit der Immobiliengesellschaften durch die Kantone, Beschränkung des gewerbsmäßigen Liegenschaftenhandels und der Liegenschaftenvermittlung sowie die Prüfung der Verhältnismäßigkeit von Kaufpreis und Mietzins.

Solche gravierenden Eingriffe in den freien Bodenhandel erachteten also selbst die Experten der Verwaltung zur Wiederherstellung fairer Verhältnisse für nötig. Sie hatten aber die Rechnung ohne «die Wirte» gemacht: Gewerbeverband, Bankiervereinigung, Lebensversicherungs- und Immobiliengesellschaften usw. setzten sich gegen eine solche Beschränkung ihrer «individuellen Freiheit» vehement zur Wehr. Es gehe hier erneut darum, das ganze Grundbesitzsystem mit dem geltenden Verfügungsrecht über das Grundeigentum zu unterlaufen. So ließ denn der Bundesrat, wie immer in solchen Fällen, von seinem Vorhaben ab: Solcherlei Eingriffe seien tatsächlich überflüssig. Die Grundstückspreise wolle er aber der staatlichen Kontrolle unterstellen. Einige Jahre später verlieh er diese Kompetenz dem Eidg. Volkswirtschaftsdepartement. Indem das EVP davon nie Gebrauch machte, war der Wunsch der «Wirte» am Ende doch voll erfüllt worden.

Man war nun aber doch in einen *eigentlichen politischen Kampf um das Bodenrecht* hineingeraten. Im Parlament gaben vor allem die Sozialdemokraten keine Ruhe mehr. In Vorstößen verlangten sie staatliche Maßnahmen gegen den spekulativen Boden- und Liegenschaftenhandel,

so wie sie auch in der Landwirtschaft galten. Der spätere Bundesrat Willy Spühler stieß 1954 im Ständerat in diesem Sinne vor, und Nationalrat Pierre Freimüller forderte in einer Motion Maßnahmen gegen die übermäßige Bereicherung im Grundstückhandel und gegen Preistreiberei. Er schlug ein Vorkaufsrecht der öffentlichen Hand «zu einem durch neutrale Experten zu bestimmenden Verkaufswert» sowie Baurechtsverträge vor. Die Mehrheit des Parlaments hatte aber für all das kein Verständnis. Es handle sich hier bloß um das Anrennen der Sozialdemokraten gegen die Privatwirtschaft und um Versuche, den Grundbesitz zu sozialisieren.

Fast ein Dutzend parlamentarische Vorstöße nichtbürgerlicher Volksvertreter sind in den beiden Kammern *zwischen 1941 und 1960* zu registrieren, die allesamt keinen Erfolg hatten. Man kommt aber nicht um die Erkenntnis herum, daß die dominierende politische Mehrheit im Land den Bodenhandel immer mehr aus dem Griff verlor. Mehr noch: sie schützte die zersetzende Praxis im Bodenhandel mit ihrer Inaktivität geradezu. Während man dem ebenso einträglichen wie schädlichen Bodenhandel um liberaler Grundsätze willen den freien Lauf ließ, hielt dieser Liberalismus die Politiker nicht davon ab, beim Bauernland (vergeblich) massive staatliche Eingriffe einzuleiten. Indessen vermochten weder Freiheit noch Eingriffe die Orgien des Bodenhandelssystems zu verhindern.

Die Auswüchse begannen selbst bürgerliche Parlamentarier zu beunruhigen. Schon Anfang 1960 hatte der ehemalige Präsident des Schweizerischen Hauseigentümerverbandes, der freisinnige Nationalrat Carl Scherrer, im Bereich des *nichtlandwirtschaftlichen* Grundstückhandels Staatseingriffe verlangt. Ihm ging es um das *Auftreten von Ausländern.* Scherrer wies Bundesrat und Parlament darauf hin, daß «in unserem Lande in außergewöhnlichem Umfang Grundstücke und Liegenschaften durch ausländische Interessenten aufgekauft werden». Das führe zu wirtschaftlicher Überfremdung. Er forderte den Bundesrat auf, dem Parlament Maßnahmen zur Bekämpfung dieser Überfremdung zu beantragen. Damit hatte ein bürgerlicher Politiker jenes Stichwort in die Diskussion geworfen, das die schweizerische Öffentlichkeit über Gebühr beschäftigen sollte: die Überfremdung. Der Bundesrat zeigte ein gewisses Verständnis für Scherrers Anliegen, beklagte aber, ihm fehle die verfassungsmäßige Kompetenz, um gegen die ausländische «Schmutzkonkurrenz» im blühenden schweizerischen Bodenhandel vorzugehen. Postwendend reichten der Sozialdemokrat Arthur Schmid und der BGB-Nationalrat Erwin Akeret Motionen ein mit der Forderung, einen solchen Verfassungsartikel dann halt eben zu schaffen, und den «Ausverkauf der Heimat» der Bewilligungs- oder Genehmigungspflicht zu unterstellen.

Das Monopol der Landwirtschaft auf alleinigen staatlichen Bodenschutz sollte also wenigstens auf einem Teilgebiet durchbrochen werden. Anton Tschudi beurteilt diesen politischen Vorgang treffend wie folgt: «Den drei Vorstößen Scherrer, Schmid und Akeret gemeinsam ist, daß sie, bewußt oder unbewußt, die in der Öffentlichkeit heftig geführte Diskussion nicht auf die Bodenspekulation oder die private Verfügungsgewalt über den Boden lenken, sondern auf einen Teilmarkt ablenken und somit die einheimischen Bodenspekulanten vor Angriffen in Schutz nehmen.»

Eine Volksinitiative wird rechts überholt . . .

Das Ablenkungsmanöver gelang indessen nur teilweise. Vor allem Freiwirtschafter und Sozialdemokraten sorgten weiterhin dafür, daß die Übel des Bodenrechts im Gespräch blieben. Die Sozialdemokratische Partei der Schweiz war schon nach 1953 das Thema auf breiter Basis angegangen. Sie erwartete von den *Gemeinden eine aktivere Bodenpolitik* und wollte ihnen daher ein Vorkaufsrecht geben. Mit der *Grundstückgewinnsteuer,* die nun aktuell wurde, sollte wenigstens ein Teil der Grundrenten und Spekulationsgewinne der Allgemeinheit zugeführt werden. Weil jedoch die meisten dieser Ideen politisch chancenlos schienen, reifte bei *den Sozialdemokraten* langsam der Gedanke, mit einer *Initiative das Volk als Schiedsrichter* im Bodenrechtsstreit aufzurufen. Das große Seilziehen, bei dem sämtliche Kräfte zur Verteidigung des privaten Bodeneigentumsrechts auf den Plan treten sollten, konnte beginnen.

Allein schon die Frage, ob und in welcher Form eine Volksinitiative zu lancieren sei, beschäftigte die Sozialdemokraten sehr. Doch sahen sie sich von den Freiwirtschaftern, die sich nun als Liberalsozialisten mit einem ähnlichen Vorhaben beschäftigten, gedrängt. Aus direktdemokratischer Sicht ist es instruktiv und dank der minutiösen Dissertation von Anton Tschudi auch ohne allzu umfangreiche Recherchen möglich, den Umgang einer großen Partei mit dem heißen Thema des Bodenrechts etwas genauer anzuschauen. Die Parteiorgane der SPS nahmen nach dem Parteitag von 1959 ein Zusammengehen mit dem Schweizerischen Gewerkschaftsbund in Aussicht, während sie sich gegenüber der Liberalsozialistischen Partei eher reserviert verhielten. Bei der Erarbeitung des Textes ging man von Varianten aus, die im Juni 1962 an einer «Bodenkonferenz» zu einem einzigen Verfassungsartikel umformuliert wurden. Obwohl eine auf Bodenverstaatlichung zielende Initiativenkonkurrenz der Freiwirtschafter drohte, wurde der Initiativtext der Sozialdemokraten in der Beratungsphase eher *abgeschwächt.* Während der Vorschlag der «Bodenkonferenz» Bund und Kantonen noch das Recht geben wollte, Grundstücke im öffentlichen Interesse zu einem amtlichen Schätzungswert zu enteignen, wurde diese Passage nach der Überarbeitung im Parteivorstand und Besprechungen mit dem Schweizerischen Gewerkschaftsbund auf Vorschlag von Parteipräsident Walther Bringolf zurückhaltender gestaltet. Nun war nur noch vom Recht von Bund und Kantonen die Rede, «Grundstücke gegen Entschädigung zu enteignen und bei Handänderungen zwischen Privatpersonen das Vorkaufsrecht auszuüben». Am 17. November 1962 beschloß der SPS-Parteivorstand, die *«Initiative gegen die Bodenspekulation»* in einer Formulierung zu lancieren, die sinngemäß diesem zweiten Entwurf entsprach. Artikel 31sexies der Verfassung sollte wie folgt lauten:

> 1. Der Bund trifft unter Mitwirkung der Kantone Maßnahmen zur Verhinderung einer ungerechtfertigten Steigerung der Grundstückpreise, zur Verhütung von Wohnungsnot und zur Förderung einer der Volksgesundheit und der schweizerischen Volkswirtschaft dienenden Landes-, Regional- und Ortsplanung.
>
> 2. Zur Erfüllung dieser Zwecke steht dem Bund und den Kantonen das Recht zu, bei Verkäufen von Grundstücken zwischen Privaten ein Vorkaufsrecht auszuüben, sowie Grundstücke gegen Entschädigung zu enteignen.
>
> 3. Das Nähere bestimmt das Gesetz, das innert drei Jahren nach Annahme dieses Verfassungsartikels zu erlassen ist.

Am 10. Juli 1963 wurde dieses Initiativbegehren der SPS und des SGB, mit *131 446 Unterschriften* versehen, im Bundeshaus deponiert.

Sagen wir es voraus: Mit diesem Volksvorstoß begann eine für die neuere Zeit *entscheidende, sechs Jahre währende Auseinandersetzung* über den Privateigentumsanteil am Bodenrecht. Sie wurde am *2. Juli 1967* von 38 Prozent der Stimmberechtigten vorentschieden, indem die SPS-Initiative mit 397000 Nein gegen 193000 Ja sehr deutlich unterlag. Zwei Jahre später waren es sogar nur 31,5 Prozent des Souveräns, die die Auseinandersetzung definitiv beendeten: Am *14. September 1969* nahmen mit dem eher knappen Stimmenverhältnis von 286000 Ja gegen 225000 Nein die Schweizerinnen und Schweizer die vielsagenden Sätze als Artikel 22ter in die Verfassung auf: «Das Eigentum ist gewährleistet» und «Bei Enteignung und bei Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, ist volle Entschädigung zu leisten». Das Resultat kam einer brutalen Niederlage nicht nur der Initianten, sondern auch jener großen Minderheit gleich, die sich um eine faire Raumplanung und ein ebensolches Bodenrecht bemühte. Doch hatte nun «die Schweiz» inoffiziell und auf lange Zeit entschieden, wem die Schweiz gehört: den Bodeneigentümern.

Die Art und Weise, wie Politik, Behörden und Parlament mit der SPS-Initiative und ihrem Anliegen umgesprungen sind – ob sie die genau richtige Lösung war, bleibe offen; sicher war sie aber ein echter Versuch, den schlimmen Gang der Dinge wirkungsvoll zu ändern – ist ein typisches Beispiel für das Engagement und die Raffinesse, mit denen in diesem Sektor gefochten wird. Zuerst stellte sich die Frage, ob der Initiative mit einem *Gegenvorschlag* ein gewisses Entgegenkommen zu zeigen sei. In der Expertenkommission des EJPD wurde zwar die Ernsthaftigkeit des Anlie-

gens anerkannt: Man tue wirklich zu wenig für die Landesplanung und gegen die Bodenpreistreiberei. In einem ersten Gegenentwurf wurde denn auch Bund und Kantonen zugestanden, im öffentlichen Interesse die Eigentumsfreiheit zu beschränken, wobei solche Beschränkungen «in der Regel keine Entschädigungspflicht des Gemeinwesens» begründen dürften. Auch war in diesem *Vorentwurf* dem Bund das Recht zugedacht, «gesetzliche Beschränkungen des Grundstücksverkehrs» aufzustellen. Solchem Ansinnen der Experten stellte aber das *EJPD einen eigenen Vorschlag* gegenüber, in dem bereits von «voller Entschädigung» bei landesplanerischer «Enteignung» die Rede ist. Schon die ersten Reaktionen auf die SPS-Initiative machten dann aber deutlich, daß das Volksbegehren als «Angriff auf die Eigentumsgarantie» empfunden, und in der Folge die wörtliche Absicherung dieser Garantie in der Verfassung sozusagen «provoziert» wurde.

Wie zu erwarten war, erwiesen sich vor allem *das Vorkaufsrecht und die Ausweitung des Enteignungsrechts,* die die Initiative forderte, als schwer verdauliche Brocken. Im Gegenvorschlag des EJPD, der im Oktober 1965 in die Vernehmlassung ging, scheinen daher diese neuralgischen Punkte nur noch teilweise auf. Artikel 22ter lautete hier wie folgt:

> Das Privateigentum ist in den Schranken der Rechtsordnung gewährleistet.
>
> Der Bund und die Kantone können im Rahmen ihrer verfassungsmäßigen Befugnisse auf dem Wege der Gesetzgebung das private Eigentum im öffentlichen Interesse beschränken. Solche Beschränkungen begründen in der Regel keine Entschädigungspflicht des Gemeinwesens. Wenn jedoch die Beschränkungen den Eigentümer besonders hart treffen, ist Entschädigung zu leisten, soweit die Bundesgesetzgebung keine andere Ordnung aufstellt. Die Entschädigung ist unter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Betroffenen zu bestimmen.
>
> Der Bund schafft die Grundlagen einer zweckmäßigen Besiedelung des Landes und Nutzung des Bodens. Er fördert deren Verwirklichung in Zusammenarbeit mit den Kantonen.

Obwohl von Vorkaufsrecht nicht mehr die Rede war, standen die Initianten einem solchen Gegenvorschlag wohlgesinnt gegenüber. Daß die Verwaltung bei seiner Formulierung mit dem Schweizerischen Gewerkschaftsbund in Verbindung gestanden hatte, illustriert die Rücksichtnahme, die unsere Politik auf große Interessenträger pflegt. Daß aber die «andere Seite» der Interessenträgerschaft noch besser zur Geltung kommt, bewies die Reaktion des Bundesrates auf die *Vernehmlassung,* in

der nicht weniger als zwanzig abweichende Gegenvorschläge eingereicht wurden. Der sozialdemokratische Zürcher Ständerat Eduard Zellweger sagte bei der Beratung der Initiative im Parlament: «Die Bremsstrecke des Vernehmlassungsverfahrens erwies sich einmal mehr als lang genug, um den Wagen mit dem Departementsgegenentwurf zur Initiative zu einem völligen Stillstand zu bringen.»

Und wirklich *empfahl der Bundesrat* Ende Mai 1966 den eidgenössischen Räten nicht bloß die Ablehnung der Initiative, sondern auch den *Verzicht auf einen Gegenvorschlag.* So hatten es auch die großen Interessenorganisationen der Wirtschaft gewünscht. Damit war der Untergang des Volksbegehrens vorprogrammiert. Der Bundesrat erkannte zwar einem begrenzten Vorkaufsrecht der öffentlichen Hand zur Lenkung des Bodenhandels eine gewisse Bedeutung zu, doch läge kein Notstand vor. Man wolle der Initiative keinen Gegenvorschlag, sondern *«ein positives Programm»* gegenüberstellen. Damit hatte der Bundesrat seine Absicht durchblicken lassen, die Initiative möglichst rasch rechts zu überholen, denn eine Chance an der Urne gab er ihr nicht. Die Regierung sah sich in dieser Politik von der Mehrheit der Parteien zwar nicht unterstützt, doch die Zustimmung der großen Wirtschaftsverbände war ihr wichtiger. Eduard Zellweger kommentierte im Ständerat diese Haltung mit den Worten, die vom Bundesrat vorgenommene politische Gewichtung der Vernehmlassung berühre eigenartig: «Alle großen Parteien, eine Reihe von Kantonen, von den großen Wirtschaftsorganisationen der Bauernverband, haben sich für einen Gegenvorschlag ausgesprochen. Selbst die Initianten haben für die Formulierung eines Gegenvorschlages Anregungen vorgebracht. Die Meinungen von Kantonen, Parteien und der genannten Organisation wurden indessen ungewogen zu leicht befunden. Schwerer wog das Nein der Interessenorganisationen von Industrie, Gewerbe und Bankwesen.»

Wie meistens in solchen Fällen spurte auch das Parlament. Im Nationalrat wurde Ende September 1966 zwar festgestellt, angesichts der Bodenpreisentwicklung sei eine Reform wohl dringend, doch würde ein Vorkaufsrecht des Staates als Anreiz zur Kommunalisierung des wertvollen Bodens verstanden. Hier wie in der Wintersession des Ständerates wurde fast nur vom Vorkaufsrecht gesprochen, das die Initiative wolle. Es gelte, den innersten Kern des privaten Eigentums zu beschützen, den «die Sozialisten» aushöhlen wollten. Daher komme auch «der kleine Finger» eines Gegenvorschlags nicht in Frage. Und der Souverän – nur der Stand Genf stimmte der Initiative zu – honorierte, wie bereits gesagt, die Absicht.

Das politische Drehbuch der aufgeschreckten Bodenhändler erwies sich weiterhin als wirkungsvoll. Noch vor der Ablehnung des Volksbegehrens durch den Souverän hatte das *EJPD eine Arbeitsgruppe* eingesetzt, um – wie Bundesrat von Moos sagte – «die Arbeit an einem bodenrechtlichen Verfassungsvorschlag voranzutreiben». Diese «Arbeitsgruppe für Verfassungsbestimmungen über das Bodenrecht» griff auf Gedankengänge einer Expertenkommission von Professor H. Guterson zurück.

Der Vorschlag der Arbeitsgruppe des EJPD war bereits ein Vierteljahr vor der Abstimmung über die SPS-Initiative bekanntgeworden. Sein Wortlaut entsprach weitgehend jenen Artikeln 22ter und 22quater, die nun in der Verfassung stehen. Nach zehn Jahren war endgültig klar geworden, daß in unserem von Interessenvertretern beherrschten Parlament und vor unserem Ein-Drittel-Souverän – Fehlverläufe im Bodenhandel hin oder her –, vorerst nur der absolute Schutz des Privateigentums und damit der Bodenspekulation eine reelle Chance haben konnte. Im Parlament, wie zwei Jahre später in der Volksabstimmung, erhielt diese Politik denn auch die höhere direktdemokratische Weihe. Im obersten Gesetz der Schweiz stehen seither die beiden folgenden Normen:

Artikel 22ter

1 Das Eigentum ist gewährleistet.

2 Bund und Kantone können im Rahmen ihrer verfassungsmäßigen Befugnisse auf dem Wege der Gesetzgebung im öffentlichen Interesse die Enteignung und Eigentumsbeschränkungen vorsehen.

3 Bei Enteignung und bei Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, ist volle Entschädigung zu leisten.

Artikel 22quater

1 Der Bund stellt auf dem Wege der Gesetzgebung Grundsätze auf für eine durch die Kantone zu schaffende, der zweckmäßigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes dienende Raumplanung.

2 Er fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit ihnen zusammen.

3 Er berücksichtigt in Erfüllung seiner Aufgaben die Erfordernisse der Landes-, Regional- und Ortsplanung.

Man hatte nun die Basis für die Raumplanung gelegt, also immerhin etwas Praktisches getan, und vor allem hatte man dafür gesorgt, daß mit dem Boden nichts «Sozialistisches» geschehen konnte. Die Initiativen hatten mit ihrem Vorstoß ein Eigengoal geschossen. Sie waren nun rechts überholt.

. . . eine zweite stirbt von selbst, doch eine dritte kommt

Die vom Souverän in die Verfassung aufgenommenen Eigentums- und Bodenrechtsartikel waren für eine große Minderheit eine Enttäuschung. Man konnte wirklich auch nicht behaupten, daß damit der aufreizenden Bodenspekulation im Lande ein Riegel gestoßen worden sei. Die Artikel ermöglichten zwar die Raumplanung, sorgten aber gleichzeitig für einen großen Spielraum des Bodenhandels auf Kosten der Landwirtschaft. Wie tief jedoch der Wunsch nach einer echten Bodenrechtsreform saß, läßt sich daraus ersehen, daß man in vielen Kreisen nicht bereit war, die Flinte ins Korn zu werfen. Im Gegenteil begann in den siebziger Jahren, angetrieben von der Zersiedelung des Landes, den horrenden Bodenpreisen und den nun immer mehr erkennbaren Imperativen des Umweltschutzes, eine *neue Suche nach gerechteren Lösungen* im Bodenrecht.

In den Parteien wurde das Thema als großes Fragezeichen zur Diskussion gestellt. Es war ein indirektes Eingeständnis der Unsicherheit, die der Urnengang vom 14. September 1969 hinterlassen hatte. In der *Christlichdemokratischen Volkspartei der Schweiz* (CVP) kam das Bodenrecht bei einer großangelegten gesellschaftspolitischen Diskussion ins Gespräch. Dabei wurden allen Ernstes so brisante Ideen wie die Beseitigung der Steuerprivilegierung des Privateigentums und die angemessene Verteilung der Grundrente diskutiert. Die Reformideen blieben freilich in den Diskussionsprotokollen hängen, und vor allem ihr Einfluß auf die CVP-Parlamentarier hielt sich in Grenzen. Immerhin sagte das Aktionsprogramm 71, das nun in der Verfassung garantierte Bodeneigentum habe einer «besonderen Sozialbindung» zu unterliegen.

Bodenrechtlich unbeschwert und jung trat 1973 die *Europäische Föderalistische Partei* in Erscheinung. Sie sprach bereits von einem neuen Artikel 22ter BV und schlug dazu folgende Formulierung vor:

1. Das Eigentum an allen Sachen – mit Ausnahme des Bodens – ist gewährleistet.

2. Für Grund und Boden gilt das im Grundbuch eingetragene, vererbbare Nutzungsrecht.

Die Zweckbestimmung des Bodens wurde in diesem Vorschlag der Gemeindeversammlung übertragen. Damit sollte der Boden vor allem der Spekulation entzogen werden.

Die *Eidgenössisch-Demokratische Union,* um noch ein Beispiel von den bodenrechtlichen Vorstellungen in kleinen Parteigruppen zu zitieren,

verlangte Anfang der siebziger Jahre in ihrem Grundsatzprogramm «vom Bund die Ausarbeitung gesetzlicher Grundlagen, welche erlauben, bei Handänderungen aufgrund eines Vorkaufrechts jenen Bodenbesitz, der den persönlichen Bedarf übersteigt, allmählich, gegen Bezahlung des gerechten Preises, in das Eigentum der Gemeinde überzuführen». All das sind zwar keine brillanten gesetzgeberischen Stilübungen, doch zeigen sie, daß «Undenkbares» durchaus gedacht wurde.

Auch im *Landesring der Unabhängigen* (LdU) wird in dieser Zeit von einer neuen Reform des Bodenrechts gesprochen. Man neigt zur Meinung, die öffentlichen Eingriffsmöglichkeiten «zum Nutzen der Allgemeinheit zu verstärken und die Bodenspekulation zu verhindern». Insbesondere der Bodenwertzuwachs, der nicht auf Leistungen des Besitzers beruhe, müsse der Allgemeinheit zufallen. Auch einem Vorkaufsrecht und einer Favorisierung des öffentlichen Bodenbesitzes wird das Wort geredet.

Wie wenig die Meinung besteht, mit der Einführung der Verfassungsartikel 22ter und 22quater sei das Bodenrecht in der Schweiz auf dem richtigen Weg, dafür spricht besonders deutlich, daß das Problem auch in der *Freisinnig-Demokratischen Partei* (FDP) neu untersucht wurde. Schon 1972 hatte die Parteileitung eine Projektgruppe unter dem Vorsitz von Nationalrat P. Grünig mit der Erarbeitung von Bodenrechtsvorschlägen beauftragt. Im Parteiorgan «Politische Rundschau» vom Februar 1973, in dem die Vorschläge der Gruppe veröffentlicht standen, wurde in einem Editorial erklärt: «Der rasche soziale Wandel bedingt durch eine starke Mobilität sowie ökonomische Veränderungen, in erster Linie die Inflation, haben erneut auch die Bodenfrage in den Vordergrund gehoben, so daß immer stärker wieder der Ruf nach einer grundsätzlichen Lösung auftauchte.» Wie die Europäischen Föderalisten schlug auch die Projektgruppe Grünig einen neuformulierten Verfassungsartikel 22ter vor. Auf die erstaunlichen Vorschläge dieser freisinnigen Experten kommen wir im letzten Kapitel zurück. Hier sei nur darauf hingewiesen, daß die Vorschläge in der Freisinnigen Partei und den ihr nahestehenden Kreisen nicht nur keine Freunde fanden, sondern brüsk abgelehnt wurden.

Geprägt wurde aber diese neue bodenrechtliche Sturm- und Drangperiode trotz allen schlechten Erfahrungen wiederum von Volksinitiativen. Es erstaunt nicht, daß ein weiteres Mal *Sozialdemokraten* vorprellten. In dieser Partei traten auch jugendliche politische Idealisten auf, die von den Umständen ganz besonders aktiviert werden mußten. Der Zwang der Übelstände führt dazu, stand in einem Arbeitspapier des Parteitages 1972 zu lesen, daß sich auch «in dem uns eher zugewandten Teil des Bürgertums die Einsicht nährt, es müßten zwecks Vermeidung erheblicher sozialer Unruhe und auch aus menschlichen Gründen wesentliche Korrekturen am anarchistisch wirkenden Verfügungsrecht über Grund und Boden vorgenommen werden». Aus solchen Überlegungen faßte die SPS-Geschäftsleitung am 22. April 1972 den grundsätzlichen Entschluß, *eine neue Bodenrechtsinitiative ins Auge zu fassen.* Doch ist die SPS in solchen grundsätzlichen Fragen wie gesagt ein uneiniger Verein. Darüber, was in einer neuen Bodenrechtsinitiative gefordert werden sollte, bestanden große weltanschaulich geprägte Meinungsunterschiede. Am Parteitag vom 21. März 1975 in Zürich standen sich zwei große Gruppen gegenüber. Die eine propagierte den *«Zürcher Vorschlag»,* nach dem alles Grundeigentum, das nicht zur Eigennutzung verwendet wird, dem Obereigentum und der Verfügungsgewalt der öffentlichen Hand unterstellt sein sollte. Der nicht durch Arbeit des Nutzungsberechtigten geschaffene Bodenwertzuwachs war der Allgemeinheit zugedacht. Bund, Kantone oder Gemeinden hätten die Nutzungsrechte zu verleihen. Der *«Berner Vorschlag»,* den die andere Gruppe unterbreitete, war gemäßigter. Er beauftragte den Bund, für eine breite Streuung des Grundeigentums und für eine gerechte Verteilung der Bodennutzung zu sorgen. Bund und Kantone sollten das Recht auf Eigentumsbeschränkung und Enteignung haben, für die eine «angemessene Entschädigung» vorgesehen war. Juristische Personen dürften nur Grundeigentümer sein, «soweit sie den Boden zur Wahrung öffentlicher Interessen, gemeinnütziger Zwecke oder als Grundlage für ihren Produktions- und Dienstleistungsbetrieb benötigen». In einer Übergangsbestimmung war niedergelegt, daß Eigentum, das nach fünf Jahren nicht im Sinne dieser Vorschriften neu verteilt worden sei, «soweit die Gesetzgebung nicht anderes verfügt» entschädigungslos an die Gemeinde fällt. Man wollte die Gemeinden zur Anpassung ihres Rechtes drängen. Diesen milderen Vorschlag der Berner zog der Parteitag dem aggressiveren der Zürcher vor.

Dieses Initiativbegehren stand unter keinem guten Stern. Schon in der Vorphase hatte der Geschäftsleiter des Redressement national, Rudolf Rohr, den zentralen Einwand der tonangebenden Kreise in einem NZZ-Artikel signalisiert: «Die unbestreitbar vorhandenen echten Probleme im Bereich des Bodenrechts lassen sich bei gutem Willen auch unter Wahrung der Eigentumsgarantie durchaus bewältigen.» Der erste Absatz des Artikels 22ter BV fand also auch seine Verteidiger. Andererseits hatten sich die beiden Meinungsgruppen im Schoße der SPS offensichtlich in eine Patt-Resignation hineinmanövriert. Die Ausgangslage war für eine neue Bodenrechtsinitiative auch deshalb nicht günstig, weil viele auf die

Raumplanung hofften. Mit bloß 35000 in zwei Jahren gesammelten Unterschriften wurde das Projekt Bodenrechtsinitiative im Januar 1978 fallengelassen.

Der Auseinandersetzung um diese zweite Bodenrechtsinitiative folgte, von westschweizerischen bäuerlichen Begehren inspiriert, eine dritte auf dem Fuß. In dieser *«Eidgenössischen Volksinitiative für ein spekulationsfreies Grundeigentum»* wurde aus der Sorge, in einem Raumplanungsgesetz würden die Bodenpostulate der Landwirtschaft zu wenig berücksichtigt, ein ähnlicher Schutz des landwirtschaftlichen Bodens verlangt, wie er bereits für den Wald besteht. Der Wortlaut des Volksbegehrens verrät mit aller Deutlichkeit, daß schon vor zehn Jahren der inzwischen akut gewordene Bodenmangel der Landwirtschaft vorausgesehen worden war. Er sollte mit folgendem neuen Artikel 22quinquies BV wirkungsvoll bekämpft werden:

1. Unter landwirtschaftlichem Boden sind alle landwirtschaftlich nutzbaren Flächen zu verstehen, auf welchen keine Baubewilligung besteht und die nicht ausschließlich der Erholung oder dem Naturschutz dienen.

2. Der landwirtschaftliche Boden muß von der Landwirtschaft genutzt werden.

3. Landwirtschaftlicher Boden darf nicht höher als zum Ertragswert verkauft werden.

4. Landwirtschaftliche Bauten und jene Wohngebäude, welche für die Wirtschaft einer Region oder Ortschaft wichtig sind, dürfen nicht über ihrem Ertragswert verkauft werden.

5. Jeder Verkauf von Boden oder Gebäuden ist zwei Monate vor dem Kauftag öffentlich auszuschreiben.

6. Bei Verkauf oder Pacht von landwirtschaftlichem Boden haben Selbstbewirtschafter den Vorrang. Vorrangig erhalten allzu kleinflächige Betriebe die Möglichkeit, sich zu vergrößern.

7. Bei Verkauf von landwirtschaftlichen Bauten oder Wohngebäuden, welche für die Wirtschaft einer Region oder Ortschaft wichtig sind, besitzen zunächst flächenbedürftige Landwirte, dann Ganzjahreseinwohner das Vorkaufsrecht.

8. Der Baulandpreis setzt sich aus dem landwirtschaftlichen Ertragswert, den Planungs- und Erschließungskosten sowie möglichen Steuern und Abgaben zusammen.

9. Die Kantone sorgen für die Errichtung örtlicher Organe zum Vollzug der Gesetzgebung.

In einer fünf Punkte umfassenden Übergangsbestimmung wird von den Kantonen die Erstellung eines Katasterplans über den Ertragswert, die Befreiung des Bodens von der Hypothekarschuld innert zehn Jahren und die Gründung von Bodenpreis-Ausgleichskassen zur Finanzierung dieser Reformausgaben verlangt.

Dieses Volksbegehren, von einer konservativen Waadtländer Bauerngruppe im Vorfeld der ersten Abstimmung über ein Raumplanungsgesetz formuliert, kam Anfang 1976 *in der Deutschschweiz völlig überraschend.* Der Geschäftsführer der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung, Rudolf Stüdeli, bezeichnete damals im Gespräch das Ziel der Initiative als «wundervoll», doch auf solch extreme Art nicht erreichbar. Es sei schlicht nicht möglich, alles Land nun plötzlich als Landwirtschaftsland zu bezeichnen. Auch der Leitende Ausschuß des Schweizerischen Bauernverbandes anerkannte die Zielsetzung, konnte sich aber «mit den extremen etatistischen Mitteln, mit denen die Initianten ihr Ziel erreichen wollen», nicht einverstanden erklären. Das Volksbegehren scheint tatsächlich im Kampf der Bauern um ihr Land, besonders aber auch aus der Ablehnung des Raumplanungsgesetzes, entstanden zu sein. Seine kecken Forderungen brachten die Schutzengel des Privateigentums ins Flattern. Man beklagte die «weitreichende faktische Eigentumsbeschränkung», die die Initiative anvisiere. Den erstaunten Kämpfern für die Revision des jungen Artikels 22ter verschaffte sie das gute Argument, daß selbst das bisher mit Vorzug behandelte bäuerliche Bodenrecht den Bauern das Land nicht zu beschützen vermag. Aber auch dieser Vorstoß geriet in stürmischen Gegenwind und sah sich überdies mit dem Nachteil belastet, daß inzwischen das Unterschriften-Quorum für Volksinitiativen auf 100000 hinaufgesetzt worden war. Trotz Unterstützung durch die Sozialdemokraten und einem Appell des Umweltschützers Franz Weber mißlang das Vorhaben. Im Dezember 1979 war dann in der Presse zu lesen, bei einem *Stand von 80000 gesammelten Unterschriften sei die Kampagne abgebrochen* worden. Es sei unmöglich, bis zum Ablauf der Frist zum Einreichen des Begehrens Ende Jahr die benötigten 100000 Unterschriften zu bekommen.

Dennoch strebte die Geschichte des Eigentums- und Bodenrechts einem *neuen Höhepunkt* – diesmal sogar mit amtlicher Beglaubigung – entgegen. In der oben erwähnten Pressemeldung stand auch zu lesen, mit dem mißratenen Initiativvorstoß sei die Sache nicht erledigt; man plane einen weiteren Angriff zur Verbesserung des äußerst unbefriedigenden Artikels 22ter der Verfassung. So bildete sich Anfang 1981 in Bern die *«Arbeitsgruppe für ein spekulationsfreies Grundeigentum».* Ihr schwebte vor, die bisher getrennt marschierende Gefolgschaft von Stadt- und Land-

bewohnern hinter ein neues Volksbegehren zu scharen und zusammen eine Änderung des Eigentums- und Bodenrechts in der Verfassung zu versuchen. Man hatte eingesehen, daß getrenntes Marschieren sinnlos ist. So kam die «Stadt-Land-Initiative», auf die wir im 6. Kapitel eingehen, zustande. Sie wurde am *24. Mai 1983* eingereicht.

Das nutzlose Bemühen, den «Ausverkauf der Heimat» zu stoppen

Eine Parallele zu den fruchtlosen Versuchen, mit einer Änderung des Verfassungsrechts die schlimmen Auswirkungen des Bodenhandels einzudämmen, findet sich bei jenem Spekulationsbereich, der als «Ausverkauf der Heimat» bekannt geworden ist: dem Grundstückverkauf an Ausländer. Hier spielte sich das Seilziehen nicht auf Verfassungsebene, sondern auf jener von Bundesgesetzen und deren Vollzug in den Tourismuskantonen ab.

Die Schönheit der Landschaften und die stabilen politischen und interessanten steuerlichen Verhältnisse mußten wohlhabenden Ausländern die Kapitalflucht in Schweizer Boden- und Immobilienwerte als attraktiv erscheinen lassen. In den Konjunkturperioden nach dem Zweiten Weltkrieg begannen daher auf dem Schweizer Bodenmarkt Ausländer eine Rolle zu spielen. Als *in den fünfziger Jahren* ein eigentlicher Sturm auf Schweizer Grundstücke einzusetzen begann, löste das drei Anreize aus:

1. Der Immobilienhandel erfaßte die Gewinnchance sofort. Man begann im Ausland für den Verkauf von Schweizer Grundstücken zu werben.
2. Dieser Grundstück- und Liegenschaftenhandel heizte die Konjunktur zusätzlich an.
3. Im Volk begann man von «Ausverkauf der Heimat» zu sprechen. Vor dem Hintergrund eines noch freien Arbeitskräfteimports bekam der Grundstückverkauf an Ausländer politische Reizwirkung.

Anfang der sechziger Jahre forderten erste parlamentarische Vorstöße ein Eingreifen des Bundes. So wurde am 1. April 1961 ein auf fünf Jahre *befristeter Bundesbeschluß* in Kraft gesetzt, der den Grundstückerwerb durch Ausländer einer Bewilligungspflicht unterstellte. Damit war jener Leidensweg eingeschlagen, der als denkbar *schlechtes Beispiel für die Gesetzgebung und den Gesetzesvollzug* in die Geschichte unseres Bundesstaates eingehen wird. Der Bundesbeschluß wurde nach dem damaligen Justizminister «Lex von Moos» benannt. Schon das war kein gutes Vorzeichen, denn nur unerwünschte Gesetze pflegt man hierzulande als «Lex» zu bezeichnen. Grundstückkaufbewilligungen an Ausländer sollten nach diesem Gesetz jedoch nur dann verweigert werden, wenn der Käufer kein «berechtigtes Interesse» nachweisen konnte. Nachdem aber die Kantone über die Bewilligungen zu entscheiden hatten, war im voraus klar,

daß diese Suppe nicht so heiß gegessen würde, wie sie der eidgenössische Gesetzgeber gekocht hatte. Und wirklich wurde der «Ausverkauf» nicht nur keineswegs gebremst, sondern in der Zeitspanne zwischen 1961 und 1971 stieg die Zahl der Bewilligungen im Gegenteil von 1026 auf 4849 an. Es bedurfte Anfang der siebziger Jahre des *Dringlichen Bundesbeschlusses zur Konjunkturdämpfung,* der den Grundstückhandel mit Ausländern generell verbot, um die schlimme Entwicklung zu bremsen. In dieser notrechtlichen Phase von 1972 bis 1973 sank die Zahl der Bewilligungen auf 1953 ab. Nur mit solch brutalem Eingriff des Staates gelingt es, Bodenhandel und Marktwirtschaft zur Vernunft zu bringen.

Nach diesem notrechtlichen Intermezzo, während dem das Bundesgesetz nach dem amtierenden Justizminister «Lex Celio» hieß, formulierten Bundesrat und Parlament einen, wie sie behaupteten, verschärften Bundesbeschluß, der nun die Bezeichnung «Lex Furgler» trug. Über Strohmänner, Lücken im Aktienrecht und Umgehen durch Mieten und Darlehen wurden aber auch diese Vorschriften unter gütiger Mithilfe der Tourismuskantone umgangen. «Umgehungen oder Verletzungen der ‹Lex Furgler› werden nicht nur selten entdeckt», schrieb die NZZ, «sondern auch kaum geahndet, obwohl das Gesetz vielfältige verwaltungs-, zivil- und strafrechtliche Sanktionsmöglichkeiten vorsieht.» In den fünf Jahren von 1973 bis 1978 stieg die Zahl der von den Kantonen erteilten Bewilligungen wieder auf 4611 an. Die Bundespolitik war machtlos und verlängerte den Bundesbeschluß um weitere fünf Jahre, obwohl er laufend von allerlei Gelichter im Immobilienwesen hintergangen wurde. Nicht weniger als sieben schwere Mißbrauchsfälle waren innert eines Jahres bekanntgeworden. Spekulation als Selbstzweck, getarnt durch kantonale Entwicklungsbedürfnisse und Vollbeschäftigungsanspruch einer aufgeblähten Bauwirtschaft, war der «staatspolitische» Beweggrund, mit dem jeder «Ausverkauf» gerechtfertigt wurde. «Das schlimmste ist», kommentierte damals der «Tages-Anzeiger», «daß einige Kantone als Teile dieses Bundesstaates alles tun, um die ‹Lex Furgler› in der Praxis zu verwässern. Was in diesem Bereich geschieht, wird nur deshalb nicht als Schweinerei apostrophiert, weil Träger des Föderalismus beteiligt sind.» Und weil es sich um sehr einträgliche Boden- und Immobilienspekulationen handelte, wäre heute beizufügen.

Das landesweite Ärgernis bewog die Nationale Aktion 1979, im Vorfeld der Beratungen zur Totalrevision der «Lex Furgler», eine scharfformulierte *Volksinitiative* einzureichen. Grunderwerb sollte nur noch in der Schweiz niedergelassenen Ausländern gestattet werden. Wiederum ließ auch diesmal der Souverän die Barriere herunter. Immerhin deutete am

20. Mai 1984 das knappe Abstimmungsresultat von 837000 Ja gegen 875000 Nein an, daß das Volk von diesen Spekulationsärgernissen doch langsam genug bekommen hatte.

Die Initiative war aber nur deshalb verworfen worden, weil ihr ein Bundesbeschluß gegenübergestellt war, der den Mißständen mit einem neuen System zuleibe rücken wollte. Die «Lex Friedrich», wie der Bundesbeschluß nun für kurze Zeit hieß, ersetzte das bisher von den Kantonen mißbrauchte «Quotensystem» mit einem *Kontrollsystem von «Kantonskontigenten».* Damit dürfen nur noch zwei Drittel der von 1980 bis 1984 durchschnittlich verzeichneten Bewilligungen durch die Kantone erteilt werden. Das bedeutet eine Herabsetzung des Bewilligungsplafonds von über 4000 auf ungefähr 2200 Bewilligungen pro Jahr. An Immobiliengesellschaften können sich nun Ausländer nicht mehr beteiligen.

Damit war wiederum ein sowohl liberalem Denken wie der Idee der freien Marktwirtschaft hohnsprechender Eingriff des Staates nötig geworden, um das Land vor den Schwächen seines Bodenhandelssystem zu beschützen. Ohne daß es verhindert werden konnte, waren *1961–1984* von den Kantonen – besonders von den Tourismuskantonen Wallis, Graubünden, Tessin und Waadt – über 70000 Verkaufsbewilligungen an Ausländer erteilt worden. Dabei handelt es sich um eine Fläche von 6500 Hektaren und um einen Umsatz von rund 18 Milliarden Franken. Wenn schließlich nur rund ein Drittel der Bewilligungen auch zu Handänderungen führte, so ändert das nichts an der Verkaufsbereitschaft der kantonalen Politiker. Wird die «Lex Friedrich», die inzwischen zur «Lex Kopp» umzutaufen wäre, hier Einhalt gebieten? Erst eine neue Nachfragesteigerung wird erweisen, ob nicht auch das neue Gesetz vom Bodenhandel und seinen kantonalen Helfern unterlaufen wird.

Der Wohnungsbau im Land der Mieter

Im Bau- und Bodenmarkt wechselten in den letzten Jahrzehnten die Problemschwerpunkte vom «Ausverkauf der Heimat», der Verbetonierung der Landschaft bis zum Wohnungsmangel und überhöhten Mietzinsen. Immer erwies sich die Hemmungslosigkeit des Bodenhandels als Ausgangspunkt der Fehlentwicklungen. Oft standen Wohnungsbau und Wohnungsmarkt im Mittelpunkt der Diskussionen. Das erstaunt deshalb nicht, weil die Schweizer bei einem Anteil von siebzig Prozent ein Volk von Mietern geworden sind. Zwar trifft es zu, daß der hohe Wohnkomfort hierzulande einen gewissen Anreiz zum Mieterdasein schafft, dennoch paßt der Zustand schlecht zum schweizerischen Ehrgeiz des Unabhängigseins. Indessen ist auch bürgerlichen Politikern bei diesem Trend zum abhängigen Mietertum *nicht mehr wohl.* Der Zürcher Freisinnige Robert Eibel sagte einst als «Trumpf-Buur»-Chef an einer Fachtagung für Wohnungseigentum: Wenn das im kollektiven Unbewußten wie in der Verfassung verankerte Privateigentum nicht zu einer «Hülle mit stets schwindendem Inhalt» degenerieren solle, dann müsse es so breit wie möglich gestreut werden. Eine Mehrheit von Nichteigentümern werde auf lange Sicht nicht dazu bereit sein, sich für eine Minderheit von Eigentümern in die Schanze zu schlagen. Und im Sommer 1984 nannte der bereits zitierte Direktor des Redressement national, Rudolf Rohr, an einer Tagung des Schweizerischen Hauseigentümer-Verbandes in Altdorf die Förderung der Eigentumsbildung *das zentrale Postulat des ausgehenden 20. Jahrhunderts.* Nur so könne eine übermäßige Abhängigkeit des Individuums von kollektiven Institutionen vermieden werden.

Während man wichtigste Ursachen des breiten Eigentumsschwundes wie die Preisorgien im Grundstück- und Liegenschaftenhandel nicht anrühren mochte, glaubten die Politiker in den sechziger Jahren mit der Einführung des Teileigentums das Heilmittel gefunden zu haben. Es war zweifellos richtig, im Zeitalter des kostspieligen Wohnungs- und Großblockbaus das *Stockwerkeigentum* eingeführt zu haben. Im Jahr 1980 zählte man immerhin 58562 Stockwerkeigentümer. Die hohen Erwartungen hatten sich aber, wie die ersten Bilanzen ergaben, nicht erfüllt. Auch die Stockwerk-Eigentumswohnungen erwiesen sich als so teuer, daß sie zu keinem breiten Wohnungsbesitz führten. Andererseits war das Eingreifen der «Lex Furgler» nötig, um zu verhindern, daß nicht auch dieser Markt von ausländischen Interessenten deformiert und beherrscht wurde. Immerhin erzwang das Teileigentum partiell einen Ausbruch aus dem Ghetto des Einfamilienhausdenkens. Stockwerkeigentum erfordert eine gemeinsame Verwaltung von Liegenschaften und eine gewisse Kooperation. Auch wurde es da und dort von Genossenschaften zur Bereitstellung von preiswertem Eigentum genutzt.

Beim Bau- und Immobilienmarkt finden wir heute jenen Eigentums-Konzentrationsprozeß, den wir beim Boden als Neofeudalismus beklagen. Die hohen *Bau- und Bodenpreise* beschleunigen den Trend zum Großbesitz. Wir wissen, daß kollektive Gesellschaften den Boden- und Immobilienmarkt anheizen. Aber auch die Pensionskassen der Zweiten Säule beginnen eine Rolle zu spielen, die in der nächsten Zeit immer wichtiger werden dürfte. Solchermaßen aufgeblähte Nachfrage wird dem fatalen Sachwertdenken weiteren Auftrieb geben. Die Riesenkapitalien, die immer mehr in Erscheinung treten, konfrontieren unser Bodenhandelssystem mit einer neuen Dimension. Ein verwandter Themenbereich ist die *Baulandhortung* als Auswuchs des Spekulations- und Besitzdenkens, mit dem unser System nicht fertig wird. Rudolf Stüdeli weist als Direktor der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung immer wieder auf die beiden schwerwiegenden Punkte hin: zu wenig Bauland, zu hohe Mietzinse. Wenn nicht einmal jeder dritte Steuerpflichtige – die Quote ist von 34 Prozent im Jahr 1960 auf unter 28 Prozent gesunken – Grundeigentümer ist, dann ist das wirklich beunruhigend.

Hohe Bodenpreise und Baukosten sind schuld an der sinkenden Eigentümerquote. Rudolf Stüdeli nannte Zahlen: «In wirtschaftlich bevorzugten Gebieten betragen die *Investitionskosten* für eine Vierzimmerwohnung von 100 Quadratmeter Wohnfläche je nach Gegend, Bodenpreis und Ausnützungsziffer zwischen 200000 und 300000 Franken. Bei einer infolge der hohen Hypothekarzinsen zurückhaltenden Rendite von sieben Prozent ergäbe dies einen jährlichen Mietzins von 14000 bis 21000 Franken ohne Nebenkosten, wenn der Vermieter von Anfang an einen kostendeckenden Preis festsetzen sollte.» Tatsächlich schätzen Fachleute die Zahl jener, denen die *Mietzinse* schwere Probleme auferlegen, auf 15 Prozent. Man muß die dreißig Prozent eines mittleren Einkommens, die heute die Mietzinse in Neubauwohnungen im Mittel betragen, als entschieden zu hoch bezeichnen.

Die Wohnungen werden indessen nicht nur wegen der steigenden Löhne und Materialkosten teurer. Hans Haldimann hat diese Behauptung im TA-Magazin mit folgenden Angaben illustriert: «Von 1950 bis 1982 stiegen in Zürich die Baukosten um gut 280 Prozent. Der Index der Wohnungsmieten erhöhte sich aber in der gleichen Zeit um 330 Prozent.» Daß die Landpreise an der Verteuerung der Mieten stark beteiligt seien, lasse sich auch an ihrem Anteil an den Hauskosten ablesen. In der Agglomera-

tion Zürich stieg der *Landkostenanteil* auf dreißig Prozent der Bausumme, bei den Objekten an der Bahnhofstraße der Stadt Zürich sogar auf sechzig.

Dieser hohe Teil ebenso wie der steigende Hypothekarzins – ein Aufschlag von einem Viertelprozent bedeutet drei Prozent Mietzinsaufschlag – trieb die Mieten in die Höhe. Den ungesunden Betrieb auf dem Bodenmarkt mag auch ein Zitat aus dem «Handbuch des Liegenschaftenschätzers» von Architekt Wolfgang Naegeli erhellen: «Früher verband sich mit dem Begriff (der Abbruchreife eines Hauses) die Vorstellung von alten und baufälligen, kaum mehr bewohnbaren Hütten. Heute haben wir uns daran gewöhnt, daß noch guterhaltene, erst vor drei bis fünf Jahren erstellte Objekte abgetragen werden. Ihr Todesurteil spricht nicht der bauliche Zustand, sondern die Tatsache, daß der absolute Landwert den Ertragswert überflügelt hat.» Hans Haldimann bemerkt dazu im oben zitierten TAM-Artikel, solcherlei Marktwertdenken kenne andererseits die städtische Bodenpolitik in Zürich nicht: «Die Stadt verrechnet ihren Mietern den Bodenwert nach sozialen Kriterien. So dürfen beim subventionierten Wohnungsbau für kinderreiche Familien lediglich sieben Prozent der Gesamtkosten als Bodenwert auf die Mieten überwälzt werden. Im nichtsubventionierten Wohnungsbau beträgt der Satz für das Land maximal 18 Prozent der Gesamtkosten.» Diese Beispiele dienen zur Illustration der schlechten Resultate des freien Bodenmarktes. Die hohen Preise haben nicht bloß zu einseitiger Bodeneigentumsverteilung, sondern auch dazu geführt, daß die Schweizer immer mehr ein Volk von Mietern geworden sind.

Endlich ist auch auf die *Möglichkeiten der Gemeinden* im Wohnungsmarkt hinzuweisen. Sie können in einer unbefriedigenden Situation ebensoviel unternehmen wie unterlassen. Wo sie tätig werden, geschieht das in sehr unterschiedlicher Weise. Tessiner und Berner Gemeinden haben zum Beispiel Baulandzonen für Einheimische geplant. Ein solcher Eingriff mag zwar angesichts des Spekulationsdrucks verständlich sein, ist aber auch bedenklich. Und überdies ist es deprimierend, wenn Gemeinden auf ihrem durch Spekulanten verteuerten Boden dafür sorgen müssen, daß die Einwohner überhaupt noch Eigentum finden.

Es gibt Gemeinden, die eine aktive Bodenpolitik zu betreiben versuchen. Da ist etwa *Dällikon* im Kanton Zürich, wo Industrieland nicht mehr verkauft, sondern nur noch im Baurecht abgegeben wird. Die gleiche Politik auch in der Wohnbauzone durchzuführen, gelang hingegen nicht. Andere Gemeinden versuchen, mit Landkäufen Einfluß auf den Bodenhandel in der Gemeinde zu gewinnen. In Basel wie in Zürich, aber

auch in kleineren Gemeinden wie Davos oder Zermatt, wurden in den letzten Jahren große Landkäufe von den Gemeinden getätigt. In Davos wurden für eine Freihalte-Parzelle nicht weniger als 900 Franken pro Quadratmeter bezahlt. Auch die Stadtzürcher haben ihr Erlebnis. Sie nahmen 1983 die *«Grünflächeninitiative»* der Nationalen Aktion an, die die Umzonung der rund 300 Hektaren Grünflächen der Stadt in die Freihaltezone verlangte. Stadtrat Hugo Fahrner mußte den Zürchern vorrechnen, daß die Ausführung dieses Begehrens der Stadt «Kosten in Milliardenhöhe» bereiten würde. Aus dem edlen Vorhaben wurde nichts. Artikel 22ter BV läßt grüßen. Da hatten es die Walliser besser, als der Kanton der Zermatter Hotelierdynastie Seiler den *Rhonegletscher* abkaufte. Für die 23,1 Millionen Quadratmeter Geröll- und Gletscherhalden mußten sie bloß 4,4 Millionen Franken bezahlen. Aber Eis ist ja auch kein Baugrund. Ein Glück, daß in den Pionierzeiten des Tourismus zum Beispiel nicht auch der *Zürichsee* an Private übergegangen ist. Jene 87 Millionen Quadratmeter Wasser kämen heute noch teurer zu stehen als die 23,1 Millionen Quadratmeter Rhonegletschereis. Der Kanton Zürich bezahlte vor anderthalb Jahrzehnten für die 497 Hektaren der Schutzzone Katzensee an die privaten Eigentümer 23 Millionen Franken, das heißt 4.60 Franken pro Quadratmeter. Im TA-Magazin rechnete damals Rudolf Fröhlich aus, daß bei einem solchen Handel der Zürichsee 400 Millionen Franken wert wäre. Da haben die Alfred Escher & Co. einst einen guten Profithappen verpaßt.

Nicht alle Kantone und Gemeinden sind bereit, so große Beträge für unverdienten Wertzuwachs an Boden zu bezahlen. Das hat dann zur Folge, daß die ideale Zonenplanung zugunsten von schlechteren Lösungen fallen gelassen wird. Die Gemeinde *Sils im Engadin* zum Beispiel weigerte sich 1982, 3,3 Millionen Franken für Land zu bezahlen, mit dem sie Einfluß auf das Baugeschehen am Rand der bekannten Silser Ebene hätte nehmen können. Immer wieder bestimmt die Macht des Bodeneigentums das Geschehen. Beispiele dafür geben auch Großüberbauungen – zu denken ist etwa an «Sunnebüel» in Volketswil oder das verhinderte «Jolieville» bei Adliswil in der Region Zürich –, in denen sich diese Macht manifestiert hat. Solcherlei Fehlleistungen des Bodensystems provozieren jene Eingriffe der öffentlichen Hand, die man eigentlich nicht will. So haben die hohen Bodenpreise den Bund zur Subventionierung des Wohnungsbaus gedrängt. Anfang 1985 ließ sich errechnen, daß innert zehn Jahren nicht weniger als 21448 Wohnungen mit Mitteln der Wohnungs- und Eigentumsförderung mitfinanziert wurden. Im gleichen Jahr beantragte der Bundesrat für die Jahre 1986–1990 eine Wohnbausubventionssumme von

2,9 Milliarden Franken. Auch in großen Agglomerationen, wo Spekulation und unerhörte Bodenpreise zur Entvölkerung der Stadtkerne führen, drängen sich drastische Eingriffe auf. Der Zürcher Gemeinderat, das Stadtparlament, verabschiedete 1980 den sogenannten *Wohnanteilplan,* mit dem der Entvölkerung der Stadt entgegengewirkt werden soll. Dieser Plan schreibt vor, wieviel Geschoßfläche pro Liegenschaft im Minimum Wohnzwecken dienen soll, wenn es zu einem Neubau oder zu einer Nutzungsänderung kommt. Fünf Jahre später erhielt der Eingriff der Gemeinde in die Baufreiheit den Segen des Bundesgerichts, das drei staatsrechtliche Beschwerden einer Immobiliengruppe und einer Großbank abwies. Es sei «abwegig» zu sagen, der Wohnanteilplan der Stadt Zürich schaffe neue «Untertanen», war in der Begründung des obersten Gerichts zu lesen. Dennoch: Die Mängel des Systems machen im freiheitlichen Staat bedenkliche Eingriffe nötig.

Der lange Leidensweg der Raumplanung

In der unaufhaltsamen wirtschaftlichen Wachstumsphase der Nachkriegszeit erwies sich bald, daß zur Schonung des Bodens die Steuerung der Entwicklung nicht zu umgehen war. Es sei aber vorweg gesagt, daß eine gesamtschweizerische Raumordnungspolitik, die für eine faire Verwendung des Bodens gesorgt hätte, in der nützlichen Zeit nicht zustande kam.

Der Weg, den in der Schweiz die Landes- und Raumplanung gehen mußte, ist einer gelegentlichen Erforschung wert. Die genaue Kenntnis des Willensbildungsprozesses dürfte ein weiteres Mal das Übergewicht der starken Interessengruppen beweisen. *Die Raumplanungsidee* spielte, wie wir gesehen haben, in den Bodenrechtsdiskussionen der sechziger Jahre eine bedeutende Rolle. Sie mußte immer wieder als das Allheilmittel herhalten, wenn es galt, Volksbegehren zu bekämpfen. Der Stellenwert glich jenem der Totalrevision der Bundesverfassung. Sie diente ebenfalls als Sammelbecken für unbequeme Wünsche, die in der Versenkung verschwinden sollten. Der Unterschied liegt einzig darin, daß die Raumplanung – in der mildesten Form – später zustandekam.

Peter Gilg und Peter Hablützel zeichnen von den *sechziger Jahren folgendes Bild:* Die gesteigerte Nachfrage habe «den Preis des Bodens in den Siedlungszentren so sehr in die Höhe getrieben, daß seine Nutzung für viele unerschwinglich geworden ist. Es brauchte aber meist schon alarmierende Zustände, bis erkannt wurde, daß die Entwicklung nur durch das Eingreifen des Staates unter Kontrolle zu bringen war». In jener Zeit verkaufte, dies als Beispiel, ein Zürcher *Stadtrandbauer* seine Liegenschaft mit einem Betriebswert von 400000 Franken einer Immobiliengesellschaft und erhielt dafür – sechs Millionen Schweizer Franken. Mit dem vielen Geld erwarb er in einem kleinen Bauerndorf weitab der Stadt zwei landwirtschaftliche Betriebe. Weil er es sich leisten konnte, bezahlte er für den Quadratmeter Boden nicht höchstens *einen* Franken, wie es Berechnungen des Bauernsekretariats als Limite für einen gesunden Betrieb nannten, sondern er legte fünf Franken auf den Tisch. Das bedeutete, daß in diesem Dorf, wo bisher kein Bauer mehr als 75 Rappen für den Quadratmeter bezahlt hätte, nun niemand mehr unter fünf Franken verkaufen wollte. Die unverantwortliche Großzügigkeit des Neureichen hatte den Bodenpreis mit einem Schlag fast um das Siebenfache gehoben.

Die Raumplanung galt bei solcher Sachlage als notwendige Maßnahme. Landiarchitekt Armin Meili hatte schon 1930 mit seiner Schrift «Landesplanung in der Schweiz» darauf hingewiesen, daß mit dieser Maßnahme gegen die Landverschwendung eingegriffen werden müsse, welche

das Erbe der Alemannen, die Streusiedlung, zur Folge habe. Im März 1943 wurde die *Schweizerische Vereinigung für Landesplanung* gegründet, deren erster Präsident Armin Meili war. Diese Vereinigung kämpft nun seit vierzig Jahren für eine Landesplanung, die mehr als eine Alibiübung ist.

Auch die Hochschulen nahmen sich nach dem Krieg des Themas an. 1961 wurde in der ETH Zürich das *Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung* (ORL) gegründet. Dieses Institut leistete in den letzten beiden Jahrzehnten wegleitende Planungsarbeiten und erarbeitete Leitbilder für eine vernünftige Boden- und Landesplanung. Nachdem im September 1969 der Artikel 22quater in die Verfassung aufgenommen worden war, stand konkretem Handeln nichts mehr im Weg – außer eigentumsrechtlichen Schranken. Wie wir wissen, verlangt Artikel 22ter BV, daß bei Eigentumsbeschränkungen «volle Entschädigung» zu zahlen sei; «angemessene Entschädigung» zu sagen, hatte das Parlament abgelehnt. Damit waren der Landesplanung bereits die Flügel gestutzt. Während den nun folgenden, zehn Jahre dauernden Beratungen des Raumplanungsgesetzes sollten aber weitere Beschränkungen nicht ausbleiben.

Eine *Arbeitsgruppe des Bundes* unter dem Vorsitz des ehemaligen Aargauer Regierungsrates Kurt Kim, die Aufgaben und Organisation der Raumplanung skizzierte, konnte sich auf vielfältige wissenschaftliche Vorarbeiten stützen. Fast zur gleichen Zeit erarbeitete eine *Expertenkommission* unter der Leitung von Nationalrat Leo Schürmann einen ersten Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Raumplanung. Das «Unternehmen» war gestartet; das Feilschen konnte beginnen.

Nicht weniger als 140 Eingaben trafen in der Vernehmlassungsphase im Jahr 1971 auf den Vorschlag Schürmanns ein. Die Kritiken hatten zur Folge, daß der Bundesrat zum Beispiel die Verbindlichkeit der Richtpläne lockerte. Und die Vorschriften über die Enteignung wurden, wie der Bundesrat in der Botschaft an die eidgenössischen Räte darlegte, «nicht unwesentlich modifiziert». Den «hauptsächlichen Einwänden von seiten der Wirtschaft» sei nach Möglichkeit Rechnung getragen worden. Immerhin nahm der Bundesrat die *Mehrwertabschöpfung* in den Gesetzesentwurf auf: «Werden durch die Nutzungspläne oder sonstige planerische Vorkehren erhebliche planerische Mehrwerte geschaffen, insbesondere eine höhere Nutzung gestattet oder ermöglicht», so seien diese «in angemessener Weise» zuhanden von Raumplanungszwecken abzuschöpfen. Die Verwirklichung sei zwar schwierig, meinte der Bundesrat. Und das sollte sich in der parlamentarischen Beratung auch erweisen. Das Gesetz, das das Parlament im Oktober 1974 verabschiedete, strebte die Dezentralisation

der Besiedlung mit regionalen und überregionalen Schwerpunkten an und stimmte das Siedlungsgebiet auf die künftige Entwicklung des Landes ab. Dem Mißbrauch des Bodens und der Zersiedelung sollte Einhalt geboten werden.

Inzwischen hatten die Mißbräuche mit dem Boden alarmierende Formen angenommen. Damit angesichts der fehlenden Abwehrbereitschaft einzelner Kantone nicht unwiederbringlicher Schaden an den Landschaften entstehe, griff der Bundesrat zu *Dringlichkeitsrecht.* Er erließ den «Bundesbeschluß über dringliche Maßnahmen auf dem Gebiet der Raumplanung». Es war eine Feuerwehrübung, bei der die Kantone verpflichtet wurden, besonders bedrohte Regionen zu provisorischen Schutzgebieten zu erklären und damit der Bauerei und Spekulationsorgie Einhalt zu gebieten. Die Sperre sollte bis Ende 1975 in Kraft bleiben. Doch hatten die Gesetzgeber weder mit den starken Nerven der Referendumsmächte noch mit jenen des Souveräns gerechnet. Trotz der schlimmen Notlage, in die das Land mit dem mangelhaften Bodenrechtssystem geraten war, wurde gegen das «Gesetz des Jahrhunderts» das Referendum ergriffen, und am *13. Juni 1976* lehnte es auch der Souverän ab. Bei einer Stimmbeteiligung von 34,5 Prozent notabene.

Willy Neukomm schreibt dazu in der Festschrift für Ernst Jaggi: «Dieses Raumplanungsgesetz wurde vom Schweizervolk knapp, von der ländlichen Bevölkerung deutlich abgelehnt. Die Wahrung der Individualinteressen wurde höher gewertet als der Ausgleich zwischen Eigennutz und Gemeinnutz unter Aufrechterhaltung der Eigentumsgarantie, wobei auch das Festhalten an der kantonalen Eigenständigkeit das Abstimmungsergebnis wesentlich mitbestimmte.»

Im Rückblick erscheint die schweizerische Raumplanung schon in jener Phase problematisch. Sie war offensichtlich nicht vom Willen aller Beteiligten getragen. In einer Veröffentlichung des Bundesamtes für Raumplanung des Jahres 1983 steht zu lesen: «Was helfen schon Bauzonen, wenn diese viel zu groß sind? Rund 220000 Hektaren Bauzonen – mehr als der ganze Kanton St. Gallen groß ist – gab es *um 1975* in der Schweiz. Nur gerade die Hälfte davon war überbaut, der Rest war ‹Baulandreserve›, bestens geeignet als Kapitalanlage oder gar als Spekulationsobjekt.» Viele Kantone hinterließen schon hier in bezug auf ihre Raumplanungsbereitschaft keinen guten Eindruck.

Wir begegnen hier jenem Ungeist, den Bundesrat Kurt Furgler 1972 vor den für die Raumplanung zuständigen kantonalen Direktionen formulierte. Furgler sagte: Er müsse die Pauschalkritik am dringlichen Bundesbeschluß vom 17. März mit aller Entschiedenheit zurückweisen. Die Kri-

tik jener Kreise, «die heute noch – dreieinhalb Jahre nach deutlicher Annahme des Artikels 22ter BV – glauben, unserer Gesellschaft und insbesondere den Grundeigentümern einen Dienst erweisen zu können, wenn sie jegliches Bestreben nach Ordnung in der Nutzung des Bodens und in der Besiedlung des Landes ablehnen».

Allen diesen negativen Kräften zum Trotz wurde das Raumplanungsgesetz doch noch Wirklichkeit. Am *1. Januar 1980* trat es, gekürzt und verwässert, in Kraft. Den Gegnern war es kein Referendum mehr wert. Damit wurde auch der inzwischen zweimal verlängerte Bundesbeschluß hinfällig. Das Raumplanungsgesetz verpflichtete nun Bund, Kantone und Gemeinden dafür zu sorgen, daß der Boden haushälterisch genutzt und eine auf die gewünschte Entwicklung ausgerichtete Besiedlungsordnung verwirklicht wird. Den Kantonen als den Ausführenden der Raumplanung wurde aufgetragen, innert fünf Jahren (bis 1985) Richt-, und innert acht Jahren (bis 1988) Nutzungspläne zu erstellen. Die Nutzungspläne sollen den Gebrauch des Bodens bestimmen, wobei nach Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen zu unterscheiden ist. *Der Grundtenor* der schweizerischen Raumplanung läßt sich aus folgender Tatsache heraushören: Wenn die Zonenplanungen zu Eigentumsbeschränkungen führen, ist volle Entschädigung zu leisten, entsteht aber aus der Planung Mehrwert, dann kann der Eigentümer diesen Mehrwert selbst beanspruchen. Von Abschöpfung ist nicht mehr die Rede.

Schon 1973, als der noch griffigere erste Raumplanungsgesetzesentwurf in Beratung stand, hatte der Aargauer Alt-Regierungsrat Kurt Kim gewarnt, die vorgesehenen planungsrechtlichen *Mittel genügten selbst dann nicht* für eine umfassende Sanierung des Bodenmarktes in Baugebieten, «wenn sie tatsächlich alle legiferiert werden». Wie recht er mit seinem Vorbehalte hatte: Schon die provisorische Bezeichnung der Schutzgebiete, wie sie der dringliche Bundesbeschluß verlangte, hatte viele Grundbesitzer in Alarmstimmung versetzt. Die kantonalen Regierungen kamen bei der Zonenausscheidung unter Parlaments- und Lobbydruck. Die Unterteilung in Landwirtschaftsgebiet und Bauzonen rührte ans Lebendige. Maßnahmen würden oft *nur gegen harte Widerstände* akzeptiert, klagte M. Baschung, Direktor des eidgenössischen Amtes für Raumplanung 1983 in einem Referat vor der Schweizerischen Volkspartei. Es zeige sich, daß Artikel 22 quater BV zwanzig Jahre zu spät gekommen sei. Hinzu komme nun «das Krebsübel der viel zu großen Bauzonen», das Horten von Bauland und «das Verdrängen vieler Bauernbetriebe». Der Druck der Interessenpolitik auf die Gemeinden hatte sich summiert: Die ausgeschiedenen Bauzonen bieten Platz für über zehn Millionen Einwohner.

Der große *Widerstand gegen die Raumplanung* in den Kantonen wurde 1984 auch mit einer Alarmmeldung des Bundesamtes für Raumplanung illustriert. Diese Amtsstelle des Bundes teilte der erstaunten Öffentlichkeit mit, 1983 hätten die kantonalen Planungsbehörden nicht weniger als 85 Prozent der 11000 Baugesuche *außerhalb* der Bauzonen bewilligt. Diese Durchkreuzung der Raumplanungsziele durch die Kantone – Artikel 24 des Raumplanungsgesetzes ermöglicht Ausnahmen zum Bau außerhalb der Bauzonen «wenn keine überwiegenden Interessen entgegenstehen» – paßt zum Bild des Ungenügens.

Endlich ist es als «stilrein» zu bezeichnen, wenn die allermeisten Kantone mit ihren *Richtplänen zu spät* kommen und damit den Fahrplan der Raumplanung stören. Im Januar 1984 verurteilte der Schweizerische Bauernverband «das Schneckentempo», das die Kantone in der Richtplanung eingeschlagen haben. Er machte darauf aufmerksam, nur ein in Wirksamkeit stehendes Raumplanungsgesetz vermöge das benötigte Kulturland sicherzustellen. Ende 1984 meldeten die Berner Amtsstellen, bloß die drei Kantone Graubünden, Zürich und Solothurn hätten die Richtpläne termingerecht bis Ende 1984 abgeliefert. 21 Kantonen mußte der Bundesrat eine Fristverlängerung bis Ende 1986 zugestehen.

Im Mai 1985 sprach R. Juri, Direktor des Schweizerischen Bauernverbandes, vom Raumplanungsgesetz als dem wichtigsten Instrument zur Verringerung des fortschreitenden Kulturlandverlustes, und bedauerte die Vollzugsprobleme. Die Erhaltung der überlebenswichtigen Fruchtfolgeflächen sei nur zu verwirklichen, wenn die besiedelten Zonen endlich begrenzt würden. Rudolf Stüdeli unterstützte an der Bodenrechtstagung der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung die Forderung der Bauern: Das Raumplanungsgesetz müsse in der Weise revidiert werden, daß die Bauzonen in eine Erschließungs- und eine Baugebietsetappe unterteilt sind. Die Gemeinden sollten nach und nach Boden aus der Baugebiets- in die Erschließungsetappe überführen. Stüdeli forderte weiter eine Spezialabgabe für Handänderungen außerhalb der Landwirtschaftszonen.

Diese Hinweise zeigen, daß zehn Jahre aktives Bemühen um die Raumplanung die Auswirkungen des Bodenhandels nur ungenügend zu steuern vermochten. Die Bauzonen waren so groß ausgeschieden worden, daß sie Spekulation und Handel einen übertrieben dimensionierten Spielraum ließen. Oft kamen diese alle Raumplanungsabsichten unterlaufenden großen Baugebiete auch deshalb zustande, weil Artikel 22ter BV volle Entschädigung verlangt. Die Gemeinden befürchteten, die materielle Planungsenteignung bezahlen zu müssen.

Die Raumplanung und ihr Gesetz sind zweifellos dringend notwendig. Sie gehen indessen von jener Annahme aus, die im Artikel 4 des Raumplanungsgesetzes umschrieben steht: *von der Mitwirkung der Bevölkerung*. Weil der maßgebliche Teil dieser Bevölkerung und ihrer Behörden aber nicht bloß *nicht* mitwirkt, sondern im Gegenteil mit Raffinesse alles tut, um das eigene Bodengeschäft auf Kosten der Raumplanungsnotwendigkeiten durchzusetzen, kann das Bemühen nicht gelingen. Man muß gegenüber den Beteuerungen der Politiker, die Raumplanung bringe eine wirksame Korrektur des mangelhaften Bodenrechts, skeptisch sein.

Ein, freilich nichtgenanntseinwollender, anerkannter Kenner sagte mir im Gespräch, heute sei die Raumplanung krank, niemand fände sie mehr gut. Die Raumplanung sei schon mit der übertriebenen Eigentumsgewichtung in der Verfassung zum Scheitern verurteilt worden.

5. Kapitel

Die Schweiz gehört zu wenigen

Die bisher dargestellten wichtigen bodenpolitischen Entscheide verraten ein ausgesprochen eigentumsbezogenes Denken und Beharren in unserer halbdirekten Demokratie. Läßt sich daraus, was das Parlament und den Souverän betrifft, auf eine breite Eigentums- und Bodenbesitzstreuung schließen? Die Frage ruft der andern: ***Wem gehört denn diese Schweiz?***

«Die Schweiz», das ist zunächst und vor allem eine Wohnbevölkerung von 6,5 Millionen Menschen. Uns geht es hier indessen um den Grund und den Boden der Schweiz und um das materielle Eigentum, das sich darauf etabliert hat. Wie setzt es sich zusammen? Wem gehören diese einflußschweren Werte, mit denen wir auch in der Politik leben müssen? Zu welchen Resultaten, zu welcher Verteilung dieser materiellen Werte hat das geschilderte Eigentums- und Bodenrecht geführt?

Die Antwort hat von der eidgenössischen Arealstatistik auszugehen. In ihr ist unser Boden amtlich ausgemessen und ausgezählt. Doch baut sich schon hier ein erstes Hindernis auf: Die letzte Arealstatistik stammt aus dem Jahr 1972, und die nächste wird erst 1987 verfügbar sein. Nachdem im vergangenen Jahrzehnt viel gebaut und verändert wurde, dürften manche Positionen nicht mehr ganz genau stimmen. Doch das größere Hindernis für unsere Fragebeantwortung ist die Tatsache, daß es zwar Statistiken über das Bodeneigentum der öffentlichen Hand gibt, jene über das private jedoch weitgehend fehlen. In diesem Kapitel wird daher versucht, auf den Teilgebieten Wald, Landwirtschaft, Bauwirtschaft oder Industrie Annäherungswerte vor allem des Bodenbesitzes zu finden. Für die Beurteilung dieser Eigentumsverhältnisse sind aber auch Positionen wie «Immobilien», «Versicherungen», «Banken» und «Auslandsbesitz» erheblich. Diese Eigentumsbereiche sollen wenigstens in Silhouetten aufscheinen.

Wem gehört «die Schweiz» nach Kenntnis dieser Werte? Sicher ist, daß bei uns weder «Genossenschaftlichkeit» noch «öffentliche

Hand» das Eigentum beherrschen. Boden- und Immobilienbesitz liegen vielmehr in den Händen von Familien, Einzelpersonen sowie in zunehmendem Maß von anonymen Gesellschaften und Organisationen. Eigentum und Besitz sind aber in der Schweiz ***schlecht verteilt.*** *Zuviel Boden und Vermögen liegen in den Händen von wenigen. Und zuviele Bauern sind (neben wenigen wohlhabenden) Pächter mit großen Schulden (Hypothekarbelastung gegen 70 Prozent) und Nichtbauern Mieter. Das Boden- und Immobilieneigentum ist zur Domäne weniger Privater und Anonymer geworden. Die Entscheide über Eigentums- und Bodenrecht beweisen, daß sich das auch in der Politik niederschlägt.*

Die Flächenmaße:

1 Quadratkilometer (km²):
100 Hektaren (ha) = 10000 Aren (a) = 1000000 Quadratmeter (m²)

1 Hektare (ha):
100 Aren zu je 100 Quadratmeter = 10000 m²

1 Are (a):
100 Quadratmeter

Unser Raum ist äußerst knapp

Die Schweiz, wir wissen es, ist ein kleines und dichtbevölkertes Land. Sie verfügt über eine Bodenfläche von bloß 4129315 Hektaren (41293,15 Quadratkilometer), auf der rund sechseinhalb Millionen Menschen wohnen. Nach einer Faustregel wird dieser Boden in vier Teile unterteilt: ein Viertel unproduktives Gebiet, ein zweites Viertel Wald, ein drittes Weiden und ein Viertel landwirtschaftlich nutzbarer Boden. Die *realistische Verfügbarkeit* dieser Bodenfläche möchten wir aufgrund der Arealstatistik wie folgt darstellen (Stand 1972):

Arealverteilung		
Öd- und Unland	727313 ha	17,6%
Seen	141558 ha	
Flüsse	11128 ha	
Wald	1051991 ha	29,2%
Überbautes Gebiet	168665 ha	
Industrieanlagen	5731 ha	
Verkehrsanlagen	3399 ha	4,3%
Wies- und Ackerland	1168511 ha	
Weiden	851019 ha	48,9%
Total	4129315 ha	100 %

Daraus ergibt sich, daß die ersten beiden Gruppen unserer Zusammenstellung mit Unland, Wald und Gewässern (46,8% des gesamten Bodens) zwar wirtschaftlich nicht unwichtig sind, für bauliche Aktivitäten hingegen weitgehend außer Betracht fallen. Mit Ausnahme des Waldes, bei dem Privateigentum eine kleine Rolle spielt, obwohl er durch das Eidgenössische Forstgesetz im Bestand geschützt ist, gehören diese kaum handelbaren Flächen der öffentlichen Hand und Korporationen. Aber auch die 4,3 Prozent Landfläche der dritten Gruppe sind, weil überbaut oder genutzt, bereits «reserviert». Es ist damit zu rechnen, daß 1987 die neue Arealstatistik eine unwesentliche Erweiterung dieser Gruppe ergeben wird.

Das bedeutet, daß *mehr als die Hälfte unseres Bodens «besetzt»* ist, und weder als Bau- noch als Landwirtschaftsland in Frage kommt. Ver-

bleiben die 48,9 Prozent Boden der letzten Gruppe. Auf dieser Fläche, die zu einem guten Drittel aus Weiden besteht, müssen wir uns in der Zukunft arrangieren. Auf ihr stößt sich heute die (nicht geringe) bauliche Aktivität mit dem Raum, den die Landwirtschaft benötigt. Bereits mußten die Kantone verpflichtet werden, eine halbe Million Hektaren Land als «Fruchtfolgefläche», als landwirtschaftliche «Notportion» zur Ernährung in Kriegs- oder Krisenzeiten, sicherzustellen. Heute beträgt der kalorienmäßige Selbstversorgungsgrad, den die Landwirtschaft mit ihrem Boden zu bieten vermag, noch 58 Prozent. Der knappe Raum, mit dem auch unsere Nachkommen leben müssen, *zwingt uns zu einem äußerst sparsamen Umgang mit dem Boden.* Eine wirkliche Raumplanung wäre daher dringend. Die Kunst des Nahe-beisammen-leben-müssens wird hohe Anforderungen an uns und unsere Kinder stellen.

Wie sieht andererseits die Rechnung mit der *Bevölkerungs- und Wohndichte* aus? Auf die gesamte Landfläche verteilt wohnen in der Schweiz rund *157 Menschen auf einem Quadratkilometer* Boden. Weil aber auf dem ewigen Schnee, auf Gletschern und Geröllhalden (die Statistiker sprechen von «Unland») niemand wohnen kann, ebensowenig wie auf Seen und Flüssen, ergibt sich als realistische Zahl die Bevölkerungsdichte von 200 Menschen (genau 200,195) auf den Quadratkilometer. Bei der Berechnung der Wohndichte sind aber eigentlich auch die großen Wald- und Weideflächen auszuklammern. Nun verbleiben noch 1346306 Hektaren bewohnbare Fläche, was eine Wohndichte von 483 Menschen auf den Quadratkilometer ergibt.

Wieviel Land steht in der Schweiz *dem einzelnen Bewohner* zu? Auf die ganze Landesfläche gerechnet sind es bei 6505000 (1984) Einwohnern genau 6347 Quadratmeter; ohne Unland, Wald, Weide und Gewässer sogar bloß 2069 Quadratmeter Bodenanteil für den einzelnen. Nun gebieten aber die neuesten Erkenntnisse der Raumplanung, auch eine Fruchtfolgefläche von 450000 Hektaren Wies- und Ackerland sicherzustellen, so daß der Aktivität des einzelnen eigentlich bloß noch 1378 Quadratmeter Boden verbleiben. Von dem solcherweise errechneten disponiblen Gebiet sind übrigens 177795 Hektaren bereits überbaut. Einfamilienhausbesitzer beanspruchen also nicht selten bereits mehr Boden, als ihnen zustünde.

Jede Rechnung mit unserem Raum sieht also prekär aus. Wegen der breiten Streuung der über 3000 Städte und Dörfer wird dieser Raum auch als klein und eng empfunden. In der Schweiz ist nur noch selten eine freie, nicht überbaute Fläche anzutreffen. Großbritannien oder die Bundesrepublik Deutschland zum Beispiel weisen ihrer großen Städtesiedlungen wegen zwar eine höhere durchschnittliche Bevölkerungsdichte auf

(GB 229, BRD 247 pro Quadratkilometer), verfügen aber dennoch über riesige offene Landflächen. Die beiden Tatsachen – wenig verfügbarer Boden und hohe Bevölkerungsdichte – führen zur

I. Feststellung:
In der Schweiz ist der Boden außerordentlich knapp und daher ein besonders lebenswichtiges Gut. Das bedeutet zwingend, daß die Eigentumsverhältnisse, die private Bodenwirtschaft und die staatliche Bodenpolitik von zentraler Bedeutung sind.

Der Bodenbesitz der öffentlichen Hand ist gering

Die 41200 Quadratkilometer Land der Eidgenossenschaft sind in 26 Kantonalterritorien aufgeteilt; der Bund verfügt über keinen eigenen Boden. Hingegen «besitzt» er zur Ausübung der ihm übertragenen Tätigkeiten Grundstücke in den Kantonen, zum Beispiel in der Stadt Bern, wo in verschiedenen Liegenschaften Bundesämter untergebracht sind und wo auch das Bundeshaus steht. Insgesamt *gehören der Eidgenossenschaft 27424 Hektaren Bodenfläche* (Bestand 1982), das heißt bloß 0,6 auf sämtliche Kantone verteilte Prozente «ihres» Landes. Davon wird der Großteil (25232 ha) vom EMD mit Kasernen, militärischen Übungsplätzen, Werkstätten, Zeughäusern usw. belegt. Große Landflächen beanspruchen weiter Zoll- und Grenzwachtbauten (102 ha) sowie Lehr- und Versuchsanstalten (1565 ha). Die Landreserven der Eidgenossenschaft sind mit 16,7 Hektaren sehr gering. Der Wert des Immobilienbesitzes des Bundes stand, wie in der eidgenössischen Finanzverwaltung zu erfahren war, 1984 mit 3,26 Milliarden Franken zu Buch.

In unserer Rechnung ist auch das Eigentum der beiden großen Regiebetriebe PTT und SBB dem Bund zuzuzählen. Die *PTT* besaßen 1984, nach einer Auskunft des Pressedienstes, eine Bodenfläche von 6356 Hektaren auf der 2930 Liegenschaften mit einem Buchwert von rund fünf Milliarden Franken standen. (Der Verkehrswert wird hingegen auf 12 bis 15 Milliarden Franken geschätzt.) Den *SBB* gehörten im gleichen Zeitabschnitt ein Gesamtareal von ungefähr 13000 Hektaren. Über die Zahl der Objekte (die Schweizerische Treuhand AG schätzte sie vor einiger Zeit auf 20000) und ihre genaue Größe sind betriebsinterne Erhebungen im Gang. Bekannt ist, daß die SBB über 815 Bahnhöfe verfügen. Der Bilanzwert der Anlagen und Einrichtungen wird mit 5,7 Milliarden Franken angegeben. Davon sind 560 Millionen Franken Grundstückswerte (der Quadratmeter zu 4.24 Franken gerechnet).

All das bedeutet, daß Bund, SBB und PTT zusammen *rund 46000 Hektaren Boden,* das heißt bloß *1,13 Prozent der Landesfläche* ihr Eigentum nennen können. (Die dritte große «Potenz» im Staat, der AHV-Fonds mit seinen über zehn Milliarden Franken Kapital, spielt als Immobilienbesitzerin keine Rolle. Dieses Geld ist zu 85 Prozent in Darlehen an Bund, Kantone und Gemeinden, und zu 15 Prozent in Obligationen angelegt.)

Während der Bodenbesitz des Bundes mit einiger Genauigkeit bekannt ist, sind die Grundeigentumswerte der Kantone und Gemeinden in ihrer Gesamtheit wohl registriert, aber in keiner Gesamtstatistik greifbar.

Mit Sicherheit bekannt ist nur, daß der allergrößte Teil der Geröllhalden, Felsen, Gletscher und Gewässer, der marktwirtschaftlich wenig interessanten Bodengüter also, Kantonen und Gemeinden (und Korporationen) gehören. Wegen des Fehlens von Übersichtszahlen stützen wir uns nachstehend im Sinne von Stichproben auf Statistiken einzelner Kantone und Gemeinden. Daraus lassen sich Schlüsse auf das Ganze ziehen.

Die Kantone spielen als Grundeigentümer eine größere Rolle als der Bund, aber eine kleinere als die Gemeinden. Aufgrund der Betriebszählung des Jahres 1955 besaßen sie 10891 Hektaren landwirtschaftliches Land. In der letzten Erhebung von 1975 weist die Statistik *14551 Hektaren kantonalen Besitz* an Pacht- und Nutznießungsland (8180 ha) und Land der Verwalterbetriebe (6371 ha) aus. Hinzu kommen 5644 Hektaren Wald (1982) sowie 67 Hektaren Alpweiden (1955).

Im *Kanton Zürich* zeigt die Gebäudestatistik, um nun Stichproben in einigen Kantonen zu machen, daß sich 1980 von den 149930 Gebäuden nur 6623 oder 4,4 Prozent im Besitz der öffentlichen Hand, das heißt von Bund, Kantonen und Gemeinden befanden.

Im *Kanton Luzern* veröffentlicht das Statistische Amt jedes Jahr eine knappe Grundbesitzstatistik. Ihr war 1984 zu entnehmen, daß sich von den 134025 Hektaren Gesamtfläche 84 Prozent in Privatbezitz befanden. In die verbleibenden 16 Prozent öffentlichen Eigentums teilten sich der Kanton mit 4,2 und die Gemeinden mit 10,4 Prozent, während der kleine Rest dem Bund und der öffentlichen Pensionskasse gehörten. Daß der wertvollere Teil des Besitzes in Privathand lag, zeigt die Statistik ebenfalls: Vom Katasterwert von 17,83 Milliarden Franken lagen 15,78 Milliarden (88,6%) in Privathand; vom Rest besaß der Kanton bloß noch 3,2 Prozent (flächenmäßig waren es 4,2%), während den Gemeinden sogar nur 6,1 Prozent (10,4%) gehörten. Im Kanton Luzern verfügt somit die öffentliche Hand über Grundbesitz mit einem Katasterwertanteil von 11,4 Prozent. Bemerkenswert ist, daß der öffentliche Besitz der Stadt weit über dem Kantonsdurchschnitt liegt.

Die Gemeinden sind die eigentlichen «Landparzellen» im Staat. Sie haben sich in der Eidgenossenschaft von altersher mit dem Bodenbesitz befaßt. Früher freilich mehr als heute. Die Betriebszählungen zeigen, daß der Bodenbesitz der Burger- und Bürgergemeinden wieder leicht zugenommen hat. 1939 standen 87355 Hektaren und 1955 105709 Hektaren in Gemeindebesitz. *1975 gehörten den Gemeinden 70596 Hektaren* als Pacht- und Nutznießungsland sowie als Land der Verwalterbetriebe. Weiter ver-

fügten sie über rund 3000 Hektaren Alpweiden und nach der Forststatistik 1983 zusammen mit den Korporationen über 802747 Hektaren Wald. Hier haben die Gemeinden ihren alten Bestand am besten bewahren können. 67,7 Prozent des Schweizer Waldes (nach der Neukartierung 55,88%) gehören ihnen.

Es wäre interessant, über den Gemeindebesitz noch mehr zu erfahren. Die Statistik erlaubt jedoch nur in einzelnen Städten einen Einblick. Sehen wir uns einige an:

Die *Stadt Zürich* zum Beispiel umfaßte 1984 eine Bodenfläche von 9182 Hektaren. Davon befanden sich über 42,8 Prozent im Eigentum der Stadt; 16,7 Prozent gehörten dem Kanton und den übrigen öffentlichen Körperschaften. Etwas mehr als ein Drittel (36,1%) lagen in den Händen von natürlichen Personen (22,3%) und Gesellschaften (9,7%) sowie Vereinen und privaten Stiftungen (4,1%). In der urbanen Gemeinde Zürich bieten sich also im Bodenbesitz die Verteilungsverhältnisse zwischen öffentlicher Hand und natürlichen und anonymen Privaten anders dar als im Landesdurchschnitt. In der Stadt Zürich besitzt die öffentliche Hand fast sechzig Prozent des Bodens (59,5%), während der Landesdurchschnitt nicht viel mehr als 32 Prozent beträgt. Dennoch ist die Bodenpreiskurve auf Zürcher Stadtgebiet geradezu unheimlich: Der Quadratmeterpreis für unbebaute Grundstücksflächen (einschließlich Wald, Wiesen und Äcker) stieg von 33.20 Franken im Jahr 1950 im Durchschnitt auf 834 Franken im Jahr 1984 an. Auf das ganze Gebiet des Kantons Zürich bezogen, wobei aber Wald und Rebland mitgerechnet sind, ist ein Preisanstieg um 10.19 Franken auf 94.60 Franken je Quadratmeter festzustellen.

An dieser Stelle ist zu beachten, daß größere Gemeinden, sei es, um der Spekulation entgegenzuwirken oder um die kommunalen Bedürfnisse sicherzustellen, im Rahmen ihrer Möglichkeiten eine vorausschauende Bodenkaufspolitik betreiben. In der Regel wird aber der Bodenbesitz in dieser Beziehung schlecht genutzt.

Gehen wir noch auf die Bodeneigentumsverhältnisse von *Basel-Stadt* ein. Tobias Studer hat vor zehn Jahren den Grundbesitz dieser Grenzstadt in einer Studie durchleuchtet, die auch heute noch aussagekräftig ist. Anders als in Zürich, befinden sich hier von der Gesamtfläche der Stadtgemeinde (2275 ha) nur 814 Hektaren oder 35,7 Prozent im Besitz der öffentlichen Hand (inkl. SBB) Der Großteil davon (564 ha) gehörte der Einwohner- und der Bürgergemeinde, während der Kanton über 50 Hektaren verfügte, weniger als die Bundesrepublik Deutschland. Deren Badischer Bahnhof steht zum Teil auf Basler Boden. Zu diesem städtischen Grundbesitz sind aber 478 Hektaren Allmend zu zählen, so daß sich insgesamt doch 57 Prozent des Basler Bodens im öffentlichen Besitz befanden. 10,3 Prozent beanspruchte der Sozialbereich (religiöse Gemeinschaften und gemeinnützige Institutionen), während die Pensionskassen 1972 erst 33,3 Hektaren Boden besaßen. Deren Besitz dürfte sich inzwischen um einen Viertel vergrößert haben. Von den verbleibenden 33 Prozent gehörten 22 Prozent Privatpersonen und sind den Sektoren «Dienstleistung» und «Industrie» zuzuzählen. Von den 153 Hektaren Grundbesitz, den in Basel die Industrie aufweist, fällt erwartungsgemäß mehr als die Hälfte den Chemiebetrieben zu. Hingegen ist mit 6,68 Prozent der Anteil der Industrie am gesamten Grundbesitz eher klein. Im Sektor «Dienstleistung» gehört der Löwenanteil der 107 Hektaren Bodenbesitz nicht etwa den Banken und den Versicherungen, sondern den Immobilienfonds und -gesellschaften.

Besonders interessant an Tobias Studers Untersuchung sind *die Veränderungen* (Käufe und Verkäufe) im Basler Bodenhandel. Danach hat der Privatbesitz in der Zeitspanne 1968–1976 30,32 Hektaren Boden verloren, besser gesagt: verkauft. Aufschlußreich ist auch ein Blick auf die *Bodenverschuldung*. Sie stieg in Basel von 5,24 Milliarden Franken im Jahr 1973 auf 7,79 Milliarden Franken im Jahr 1982 an.

Auf den ganzen Kanton Basel-Stadt bezogen, registriert die Statistik sogar einen Anstieg von 5,75 auf 8,62 Milliarden Franken.

2. Feststellung:
Die öffentliche Hand verfügt in der Schweiz über relativ wenig Boden. Das läßt sich umso mehr behaupten, als ein wesentlicher Teil ihres Bodeneigentums aus «Unland» besteht. Die höchsten Besitzanteile der öffentlichen Hand finden sich in den großen Städten. Insgesamt verfügen die Gemeinden über zu kleine Landreserven, um aktive Bodenpolitik betreiben zu können. Auch verkaufen sie oft leichthin Land, statt es im Baurecht abzugeben.

Der Wald – eine Ausnahme: er gehört fast allen

Der Wald als der natürlich größte, wirtschaftlich hingegen weniger gewichtige Reichtum der Schweiz – sein wirklicher Wert ist aber gar nicht meßbar – gehört zu über *73 Prozent der öffentlichen Hand.* Die Besitzestabelle der Forststatistik 1983 ergibt folgendes Bild:

Besitzverteilung des Waldes				
Private			310151 ha	26,30%
Bund	10408 ha	0,88%		
Staat	56037 ha	4,75%		
Gemeinde und Korporationen	802747 ha	68,07%		
Öffentlicher Wald			869192 ha	73,70%
Gesamtwald			1179343 ha	100%

Auf den Kopf der Schweizer Bevölkerung trifft es *18 Aren Wald;* auf jeden Bündner hingegen 107 Aren. Stadtbasler und Genfer müssen sich mit einer Are Wald pro Kopf begnügen. Föderalistisch gesehen ist also der Waldreichtum sehr ungleich verteilt.

Die Neukartierung, in der zur Zeit der Wald genauer erfaßt wird, dürfte die Waldfläche eher etwas größer darstellen. Von der Gesamtfläche können rund eine Million Hektaren als produktiver Wald bezeichnet werden.

Der Wald ist seit 1902 durch das Eidgenössische Forstgesetz geschützt. Aus diesem Grund hat er, wenn wir das einsetzende Waldsterben übersehen, die Kommerzialisierung des Bodens am besten überstanden. Bund und Kantone fallen als Waldbesitzer weniger ins Gewicht als die Gemeinden und die Korporationen. 1983 wurden zum Beispiel im Kanton Zürich mehr als elf Prozent der gesamten Waldfläche von Korporationen bewirtschaftet. Eine Zusammenstellung des Waldbesitzes in diesem Kanton ergab 1983 das folgende Bild:

Waldbesitzer im Kanton Zürich		
Bund	412 ha	
Kanton	3455 ha	
Gemeinden	15901 ha	
Korporationen	5333 ha	
Öffentlicher Wald	25101 ha	52,63%
Private	22587 ha	47,37%
Gesamte Waldfläche	47688 ha	100%

Auffallend ist hier mit 47,37 Prozent der große Anteil des Privatwaldes. Andererseits liegt der Waldbesitz der Gemeinden in diesem Kanton unter dem schweizerischen Durchschnitt.

3. Feststellung:
Fast drei Viertel des Waldes gehören der öffentlichen Hand. Diese Tatsache und vor allem der Schutz des Eidgenössischen Forstgesetzes von 1902 haben diesen Teil unseres Bodens vor den schlimmen Auswirkungen der Kommerzialisierung geschützt. Die Erfahrung müßte uns in den Bodenrechtsdiskussionen zu denken geben. Doch ist das Eidgenössische Forstgesetz einst auch erst zustandegekommen, nachdem im 17. und 18. Jahrhundert katastrophale Schäden durch Lawinen und Erdrutsche in den Bergen aufgetreten waren. Der Bund griff damals ins freie Spiel der Marktwirtschaft ein, um den Wald zu retten, den übrigen Boden überließ er dem freien Handel.

Der Boden der Landwirtschaft – verfremdet und verschuldet

Der Werkplatz unserer Landwirtschaft läßt sich aufgrund der Eidg. Arealstatistik 1972 wie folgt umreißen: Nach Abzug des überbauten Bodens (177795 ha) und der Waldflächen (1051991) verbleiben vom landwirtschaftlich produktiven Areal von 3071521 Hektaren noch *2019530 Hektaren land- und alpwirtschaftlich nutzbarer Boden.* In der Landwirtschaftszählung von 1980 wurde dieses Land in 274956 Hektaren offenes Ackerland, 781596 Hektaren Futterfläche, 12327 Hektaren Rebland und 17181 Hektaren übriges Kulturland aufgeteilt.

Die eigentliche landwirtschaftliche *Kulturlandfläche* ist also *1086060 Hektaren* groß, das heißt, daß nur ein knappes Viertel unseres Landes für die Landwirtschaft übrigbleibt. Der große Rest besteht vorwiegend aus Alpweiden.

Die Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebs- und Bodenverhältnisse in den letzten beiden Jahrzehnten sieht wie folgt aus:

Betriebs- und Bodenverhältnisse

	Landwirtschaftliche Betriebe	Nutzfläche ha	Betriebsfläche ha
1965	162414	1076341	1231505
1975	133126	1051005	1196476
1980	125274	1081008	1225449

Aus diesen Zahlen ergibt sich ein aktuelles Bild der Bodenverhältnisse und der Entwicklungstendenzen der Landwirtschaft. Auffällig ist vor allem der Rückgang der Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe; seit 1939 sind es 60 Prozent weniger. Die Zahl der Parzellen je Betrieb ist kleiner geworden, wogegen die Parzellen selbst heute doppelt so groß sind. Bemerkenswert an der landwirtschaftlichen Struktur ist weiter, daß sich 37 Prozent der landwirtschaftlichen Betriebe im Berggebiet befinden und nur 58 Prozent von hauptberuflichen Landwirten bewirtschaftet werden. Die «Rucksackbauern» gibt es also unter anderen Vorzeichen immer noch, ihre «Güetli» sind aber mit bloß zwei Hektaren durchschnittlicher Nutzfläche sehr klein. Aber auch die Betriebe der Hauptberuflichen sind mit *14,6 Hektaren* im Vergleich zu ausländischen Farmen nicht groß.

Der Rückgang der Zahl der Landwirtschaftsbetriebe ist die Folge von verschiedenen Ursachen. Die Technik erlaubte es einerseits dem einzelnen Bauern, größere Flächen zu bearbeiten; das führte andererseits zu höheren Investitionen und damit zu einem Anstieg der Produktionskosten. Die Zahl der Höfe ging aber auch deshalb zurück, weil viele Bauern bei hohen Bodenpreisangeboten ihre Güter verkauften. Der Bundesrat schätzt den *Kulturlandverlust* durch die große Bautätigkeit im sechsten Landwirtschaftsbericht für den Zeitabschnitt 1939–1980 auf 120000 Hektaren, das heißt auf die Gesamtfläche der Kantone Thurgau und Zug.

Die veränderten wirtschaftlichen Verhältnisse, die größere Betriebsflächen notwendig machten, und der teure Boden hatten auch die *Zunahme der Pacht* zur Folge. In den letzten dreißig Jahren nahm der Anteil des Pachtlandes an der gesamten Betriebsfläche von 30 auf 40 Prozent zu. Das führt uns zur Frage nach den *landwirtschaftlichen Eigentums- und Besitzverhältnissen.* Die Statistik der Betriebsfläche ergibt dazu folgendes Bild (Sömmerungsweiden nicht gerechnet):

Landwirtschaftliche Eigentums- und Besitzverhältnisse

	Total ha	Eigenes Land ha	Pachtland ha	Nutznießungsland ha
1965	1231505	831416	394249	5840
1975	1196476	745802	442406	8268
1980	1225449	767257	445022	13170

Aus den Zahlen der eidgenössischen Betriebs- und Landwirtschaftszählungen läßt sich aber auch eine verfeinerte Darstellung der Eigentums- und Pachtverhältnisse erarbeiten. Sie sieht so aus:

Eigentums- und Pachtverhältnisse

	Betriebe 1965	1975	1980	Betriebsfläche ha 1980
Eigenes Land	66677	65606	45364	234486
Über 80% eigen	20892		18256	244764
50–80% eigen	22949	23070	24573	321691
Gemeinsamer Besitz	9843	5561	Nicht erhoben	Nicht erhoben
Ausschließlich Pacht	20117	20843	12873	134078
Über 80% Pacht	4741		4868	63247
50–80% Pacht	10462	11247	13027	178217
Nutznießerbetriebe	932	1509	973	1555
Verwalterbetriebe	1900	1048	1013	30927
Übrige Betriebe	973	1054	1667	16484
Total Betriebe	159486	129938	122614	1225449

(Zahlen aus «Statistische Erhebungen und Schätzungen» des Schweizerischen Bauernsekretariats.)

Die erste Tabelle ergibt, daß der Anteil des «gemieteten» bäuerlichen Arbeitsplatzes (Pachtland und Nutznießungsland zusammengerechnet) zwischen 1965 und 1980 von 32,5 auf fast *38 Prozent* zugenommen hat. Die Analyse der zweiten Tabelle zeigt entsprechend auch einen Rückgang der Zahl der ganz auf eigenem Boden wirtschaftenden Landwirte zwischen 1965 und 1980 von 42 auf *37 Prozent.* Nach der Betriebsfläche gerechnet verfügen diese selbständigen Bauern sogar bloß noch über rund *19 Prozent* des Bodens. Zugenommen hat hingegen die Zahl der Betriebe, die bis zu fünfzig Prozent des Bodens *zugepachtet* haben, und zwar von nicht ganz 27,5 im Jahr 1965 auf fast 35 Prozent im Jahr 1980. Auf die Bodenfläche bezogen machte diese Kategorie im Jahr 1980 sogar über 46 Prozent aus.

Aus der Sicht der Bodeneigentumsproblematik vielsagend ist, daß heute *10,5 Prozent* der Landwirtschaftsbetriebe reine Pachtbetriebe sind, und daß ein *gutes Viertel der Schweizer Bauern auf mehr als fünfzig Prozent Pachtland* tätig ist. Nach der Bodenfläche gerechnet ist das sogar fast ein Drittel.

Wie sehen nun die Eigentumsverhältnisse unserer Bauern im *Kapitalbereich* aus? Dazu eine Darstellung der Kapitalinvestition in den Betrieben von hauptberuflichen Landwirten nach dem Statistikbändchen des Bauernsekretariats. Sie gibt einen Begriff von der Verschuldung unserer Landwirtschaft:

Kapital von hauptberuflichen Landwirten

	In Millionen Franken 1965	1975	1980
Eigenes Kapital	7910	11330	14400
Fremdes Kapital	7040	11070	13500
Davon Grundpfandschulden	5800	8710	10130
Bankkontokorrentschulden	170	290	260
Andere verzinsliche Schulden	800	1620	2700
Laufende Schulden	270	450	410
Total Passiven	14950	22400	27900

Aus dieser Aufstellung wird ersichtlich, daß 51,6 Prozent der bäuerlichen Investitionen mit Eigenkapital finanziert sind. *Die Fremdkapitalbelastung macht 48,4 Prozent aus.* Neueste Zahlen deuten aber an, daß die Verschuldung ansteigt. Im Landwirtschaftsbericht des Bundesrates von 1984 wird diese Zunahme der Verschuldung beklagt. Der Bundesrat räumt ein, daß im Wechsel der Generationen «der junge Landwirt den Betrieb in der Regel mit recht hohen Schulden übernehmen muß».

Im erwähnten Statistikbändchen des Bauernsekretariats finden sich auch Angaben über die Verschuldung der Landwirtschaft je Hektare. Danach war 1980 die Hektare Kulturfläche bei einem Zins von 4,25 Prozent mit nicht weniger als 8611 Franken belastet. Für 1982 sah die Rechnung sogar noch ungünstiger aus: nun stand die Verschuldung je Hektare bei 5,42 Prozent Zins bereits auf *9758 Franken.*

4. Feststellung:
Während die Schweizer Landwirtschaft nach der Gesamtrechnung nicht schlechter als die ausländische dasteht, geben die Bodeneigentums- und Kapitalverhältnisse zu denken. (Dabei ist immerhin der Zuschuß von Konsumenten und Staat in der Höhe von gegen fünf Milliarden Franken jährlich nicht zu übersehen.) Nur 19 Prozent der Bauern arbeiten auf Boden, der ausschließlich ihnen gehört. Ein Drittel hat über fünfzig Prozent der Betriebsfläche, und ein Viertel mehr als die Hälfte gepachtet. Erschwerend kommt die hohe Fremdkapitalbelastung von fast 50 Prozent hinzu. Die Schulden von rund 10000 Franken pro Hektare sind außerordentlich hoch. Die übersteigerten Bodenpreise helfen mit, daß ein im freien Markt gekaufter Hof defizitär bleiben muß. Überdies hat der Bodenhandel unter Mithilfe vieler verkaufswilliger Bauern die Landwirtschaft eine Menge Land gekostet. Der Staat muß nun die Sicherung der für die Landesversorgung notwendigen Fläche von 450000 Hektaren erzwingen.

Bauland und Immobilien: Wenig Eigentümer, viele Mieter

Die zentrale Frage, wie das Grund- und Immobilieneigentum außerhalb der Landwirtschaft verteilt sei, läßt sich im Detail nur zum Teil beantworten. Auch hier gibt es keine Gesamtstatistiken. Insbesondere ist die zweifellos beachtliche Konzentration des Grund- und Immobilieneigentums in einer beschränkten Zahl von Händen nicht vollständig nachweisbar. Wir beschränken uns daher auf Wohneigentumsstatistiken und Immobilienbesitz, stellvertretend für den Grundbesitz überhaupt.

Dank privater Untersuchungen, so der Schweizerischen Gesellschaft für praktische Sozialforschung (SGS) in den Jahren 1974 und 1985, lassen sich immerhin Konturen erkennen. Sie zeigen zum Beispiel, daß 1985 nur *25 bis 26 Prozent der Schweizer über Grund- und Immobilienvermögen* und 20 bis 21 Prozent Anwartschaft in irgendeiner Form verfügen. Urs Ernst stellt in seiner Untersuchung über die Wohlstandsverteilung in der Schweiz auch eine enorme Konzentration des Nettoliegenschaftenvermögens fest: *vier Fünftel des Immobilienvermögens gehörten bloß zehn Prozent der Steuerpflichtigen.* Weiter ergaben die Erhebungen der SGS, daß 1972 bloß *32,7 Prozent der Schweizer Bevölkerung (ohne die Ausländer sogar bloß 28,1 Prozent) in der eigenen Wohnung* leben. Da kann man wirklich von einem Volk von Mietern sprechen. 1980 lebten in Städten mit über 100000 Einwohnern bloß noch *6,8 Prozent in der eigenen Wohnung.* In Kleinstädten von 10000–20000 Einwohnern waren es 21,6 Prozent und in Dörfern unter 1000 Einwohnern, wo der Bodenhandel noch weniger grassiert, noch 62,9 Prozent. Unter den Selbstbewohnern standen die Einfamilienhausbesitzer (rund 50%) im Vordergrund. Der Trend zum Einfamilienhaus hält übrigens an (Zunahme 1970–1980: 40%), wobei er sich auf Gemeinden mit weniger als 2000 Einwohner verlagert. Vier Prozent der Selbstbewohner besaßen auch eine Ferienwohnung oder ein Ferienhaus. Untersuchungen ergaben ferner, daß 10,6 Prozent der Besitzenden über eine oder mehrere Liegenschaften mit vermieteten Wohnungen verfügten, während 8,7 Prozent im eigenen Mehrfamilienhaus wohnten. Die Zahlen der offiziellen Gebäudestatistik von 1980 ergeben folgendes Bild des *Gebäudeeigentums:*

Gebäudeeigentum		
Gebäude im ganzen	1 104 467	
Bewohner (inkl. Kollektivhaushaltungen)	6 353 913	
Eigentümer:		
Einzelpersonen	810 534	
Mehrere Einzelpersonen	117 941	
Stockwerkeigentümer	18 956	85,79%
Immobiliengesellschaften	25 378	
Andere Gesellschaften	46 753	6,53%
Genossenschaften	21 589	1,95%
Pensionskassen	14 580	1,32%
Öffentliche Hand und Stiftungen	48 736	4,41%

Die Aufstellung verrät einen überaus hohen Anteil von *92,3 Prozent der privaten und juristischen Personen am Gebäudeeigentum* der Schweiz. Weniger hoch als erwartet ist das Immobilieneigentum der Pensionskassen. Indessen ist anzunehmen, daß ihr Anteil mit dem Ausbau der Zweiten Säule ansteigen wird.

Wie sieht das andere Indiz für die Besitz- und Eigentumsverhältnisse in der Schweiz aus: die Statistik über das *Wohnungseigentum?* Nachstehend eine Übersicht aufgrund der Wohnungszählung von 1980:

Wohnungseigentum				
Wohnungen im ganzen	2 722 432			
Bewohnte Wohnungen	2 413 185			
Bewohner	6 158 061			
Besitzverhältnisse der bewohnten Wohnungen:				
Hauseigentümer	580 461	24,05%		
Miteigentümer	83 224	3,44%	27,49%	
Wohnungseigentümer	58 562	2,42%		29,91%
Pächter	12 476	0,51%		
Mieter	1 524 698	63,18%		
Dienst- und Freiwohnungen	59 784	2,47%	66,16%	
Genossenschafter	93 980	3,89%		70,05%

Die Zusammenstellung der Statistiker verrät in der Detailauswertung, daß der Schweizer Bevölkerung durchschnittlich *34 Quadratmeter Wohnraum* zur Verfügung stehen. Weniger komfortabel sieht das Besitzverhältnis aus. Rechnen wir Pächter- und Freiwohnungen zur Mieterzahl hinzu, erfahren wir, daß *über siebzig Prozent der Schweizer Mieter* sind. Diese Zahl wird immer größer; 1950 waren erst 55 Prozent der Wohnungen gemietet. Wie schlecht dieses Eigentumsverhältnis ist, erhellt aus einem Vergleich mit dem Ausland. Alfred Roelli zeigt in einer Untersuchung über die Wohneigentumsquote folgende Rangliste des Jahres 1970 (sie kann als Größenordnung auch heute gelten):

Wohneigentumsquote 1970

Länder	Vom Eigentümer bewohnt		Gemietete Wohnungen	
	Rang		Rang	
Irland	1.	70,8%	14.	26,8%
Spanien	2.	64,0%	13.	27,5%
Finnland	3.	60,4%	12.	38,5%
Belgien	4.	54,8%	11.	42,3%
Norwegen	5.	52,6%	10.	42,4%
Italien	6.	50,8%	8.	44,2%
Großbritannien	7.	49,2%	5.	50,5%
Dänemark	8.	48,6%	7.	46,8%
Frankreich	9.	44,7%	9.	43,1%
Österreich	10.	41,0%	6.	47,0%
Bundesrepublik	11.	35,9%	3.	64,1%
Niederlande	12.	35,4%	2.	64,6%
Schweden	13.	35,2%	4.	51,6%
Schweiz	14.	28,1%	1.	68,8%

In dieser Zusammenstellung schneidet die Schweiz nicht gut ab. Alfred Roelli kommentierte den Zustand wie folgt: «Daß in einem der reichsten Länder der Welt die individuelle Eigentumsbildung im Bereich des Wohnens auf einem derart tiefen Niveau steht und weiterhin zurückgeht, muß als erstaunliche Entwicklung gewertet werden.» Tatsächlich hat kein

anderes Land in der Nachkriegszeit einen solch ständigen Rückgang der Wohneigentumsquote zu verzeichnen.

Im *Kanton Zürich* wird eine eigentliche Statistik über die Verteilung des Grundbesitzes erst nach der Einführung des eidgenössischen Grundbuches technisch möglich sein. In der Zahlensammlung «Statistische Berichte des Kantons Zürich» vom Mai 1984 steht zu lesen: «Wieviel Land sich gesamthaft in den Händen der natürlichen bzw. der juristischen Personen befindet, wird durch keine Statistik nachgewiesen.» Dennoch sind gewisse Indizien, zum Beispiel aus der eidgenössischen Gebäude- und Wohnungszählung, für uns von Interesse. So geben die nachfolgenden Prozentzahlen aus dem Jahr 1980 eine gewisse Auskunft über die *Eigentumsverhältnisse:*

Eigentumsverhältnisse

Natürliche und juristische Personen	In Besitz von: Gebäude	Wohnungen
Einzelpersonen	64,6%	46,2%
Mehrere Einzelpersonen	10,3%	10,5%
Stockwerkeigentümer	1,4%	3,2%
Bau- oder Immobiliengesellschaften	2,2%	4,9%
Bau- oder Immobiliengenossenschaften	6,7%	10,5%
Personen- oder Kapitalgesellschaften	6,3%	10,8%
Pensionskassen, Personalstiftungen	2,5%	6,5%
Andere Stiftungen	1,6%	2,9%
Bund, Kantone, Gemeinden	4,4%	4,5%

1980 standen also im Kanton Zürich von den 457844 Wohnungen 59,6 Prozent im Eigentum von Privatpersonen, 26,5 Prozent in jenem von Gesellschaften und bloß 4,4 Prozent gehörten der öffentlichen Hand. Das Gebäudeeigentum der Personalkassen und Stiftungen betrug auch im Kanton Zürich bloß vier, jenes der Wohnungen annähernd zehn Prozent. Dazu als Illustration: 1984 vermieteten 200 Firmen 150000 Wohnungen.

Während der Kanton Zürich keine Statistik über das Grund- und Bodeneigentum führt, werden in einer «Kontrahenten-Statistik» die innert eines Jahres eingetretenen *Verschiebungen im Grundbesitz* ermittelt. Daraus geht hervor, daß 1982 auf dem Gebiet des Kantons (ohne die Stadt

Zürich gerechnet) für sämtliche Handänderungsarten eine Fläche von 5882 ha «umgesetzt» wurde. Die volkswirtschaftliche Dimension dieses Grundstückhandels läßt sich aus dem Wert der umgesetzten Grundstücke anhand der Freihandverkäufe erahnen: er betrug 1,97 Milliarden Franken. Mit 463 Millionen hatte dabei der Handel mit unbebautem Land, mit 997,2 Millionen der Umsatz von Wohngebäuden und mit 324,3 Millionen Franken jener an Stockwerkeigentum Anteil. Ein Stockwerkeigentum war im Durchschnitt 307753 Franken wert.

An diesen Handänderungen am stärksten beteiligt waren die Positionen «Erbfolge und Erbteilung» mit 3375 Hektaren (57,3%) sowie «Abtretung, Schenkung» mit 1230 Hektaren. Auf das Konto Freihandverkauf gingen immerhin 1173 Hektaren (20%). Bei den Freihandkäufen und -verkäufen spielte der Handel mit unbebautem Land flächenmäßig die größte Rolle (568 ha), während die Landwirtschaft nur mit 224 Hektaren beteiligt war. Dennoch verlor sie in diesem Handel 43 Hektaren Boden. Interessant zu wissen ist, daß sich im Kanton Zürich das Schwergewicht des gehandelten Bodens von der Stadt in die Agglomeration verlagert hat.

5. Feststellung:
Die Eigentumsverhältnisse im Bereich des Immobilien- und Baulandbesitzes sind einseitig. Vier Fünftel des Immobilienvermögens sind bei zehn Prozent der Steuerpflichtigen angehäuft. In den Städten wohnen nur noch 6,5 Prozent der Bevölkerung in der eigenen Wohnung; auf dem Land hingegen sind es fast zehn Mal mehr. Daraus ergeben sich auch regional sehr ungleiche Verhältnisse. Nachdem aber insgesamt über 70 Prozent der Schweizer Bevölkerung Mieter sind – die Schweiz steht auf dieser Negativrangliste an der Spitze –, illustriert das Bodenhandelssystem seine großen Mängel selbst. Wiederum ist der Ruf nach staatlichen Maßnahmen – diesmal zur Förderung eines breitergestreuten Immobilieneigentums – dringend.

Vermögen und Einkommen: Reiche und Superreiche

Bei der Beurteilung des materiellen Status' der Schweiz ist auch ein Blick auf die Verhältnisse bei Vermögen und Einkommen zu werfen. Da fällt zunächst auf, daß die *öffentliche Hand* als Schuldnerin in Erscheinung tritt. Die Finanzrechnung des Bundes ist seit 1971 defizitär. Die Schichtung des Schuldenberges unseres Staates sah *1983* so aus:

Schulden unseres Staates		
Bund	25,24 Milliarden Franken	11,8% des BSP
Kantone	25,81 Milliarden Franken	12,1% des BSP
Gemeinden	27,00 Milliarden Franken	12,6% des BSP
Total	78,05 Milliarden Franken	36,5% des BSP

Interessant für unser Thema sind die *Passivzinsen,* die die Öffentlichkeit als Folge dieser Schulden aufzubringen hatte. Es waren:

Passivzinsen
1001 Millionen Franken oder 5,6% der Steuereinnahmen des Bundes
1064 Millionen Franken oder 7,3% der Steuereinnahmen der Kantone
1252 Millionen Franken oder 12,2% der Steuereinnahmen der Gemeinden
3322 Millionen Franken oder 7,8% der gesamten Steuereinnahmen

(Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung.)

Das Geld, das der Steuerzahler für die Verzinsung der Staatsschulden bezahlen muß, ist seit 1960 um das Sechsfache angestiegen.

Dieses Geld schuldet der Staat den Besitzern von Obligationenanleihen, dem AHV-Fonds und den Pensionskassen. Ende *1984* ergab eine Aufstellung der Eidgenössischen Finanzverwaltung folgende Auskunft über *die Schuldenstruktur des Bundes:*

Schuldenstruktur des Bundes	
Bundesanleihen	12,90 Milliarden Franken
Geld- und Buchschuld	0,36 Milliarden Franken
Übrige Mittel:	
langfristige Schulden	5,00 Milliarden Franken
kurzfristige Schulden	1,80 Milliarden Franken
Übrige Schulden	2,20 Milliarden Franken
Laufende Schulden	2,70 Milliarden Franken
Insgesamt Bundesschulden	24,96 Milliarden Franken

Als Gläubiger der letztgenannten vier Posten werden die Banken, der Postscheck der PTT, der AHV-Fonds sowie «private Rechnungen» genannt. Die hauptsächlichen Gläubiger der Kantone und Gemeinden sind die Pensionskassen. Daneben weist die öffentliche Hand einen Obligationenanleihensbestand von rund dreißig Milliarden Franken auf.

Die materiellen *Vermögenswerte* der Schweiz sind auf den privaten Konti zu suchen. R. W. Goldsmith, ein amerikanischer Spezialist, schätzte 1978 das Schweizer *Volksvermögen* auf insgesamt *2312 Milliarden Franken.* In dieser Rechnung findet sich der Posten Produktivvermögen, der 1978 auf 960 Milliarden Franken zu veranschlagen war. Das gesamte *Privatvermögen* (das heißt die steuerlich erfaßten Vermögensbestände), das Urs Ernst Ende 1978 auf 400 Milliarden Franken schätzte, beträgt hochgerechnet auf 1984 450 Milliarden Franken.

Die Eidgenössische Steuerverwaltung andererseits wies 1981 in ihrer letzten Publikation (sie wird in dieser Form nur in langen Abständen herausgegeben) den Besitzstand der natürlichen Personen wie folgt aus:

Besitzstand der natürlichen Personen

Vermögensstufen in 1000 Franken	Pflichtige		Reinvermögen in Millionen Franken	
0	1171796	35,48%	–	–
1– 49	1082940	32,79%	20635,1	6,64%
50– 99	405678	12,29%	29117,5	9,37%
100–199	333590	10,10%	46669,0	15,01%
200–499	210709	6,38%	63440,1	20,41%
500–999	58229	1,76%	39930,8	12,85%
1000 +	39543	1,20%	111005,2	35,72%
Total	3302485	100%	310797,7	100%

Urs Ernst rechnet, wie gesagt, das Reinvermögen der natürlichen Personen in den Verkehrswert um und kommt so auf 400 Milliarden Franken. Davon sind 35,3 Prozent Liegenschaftenvermögen. Nach obiger Tabelle besitzen in der Schweiz 1171796 Personen oder *35,5 Prozent der Steuerpflichtigen kein steuerbares Vermögen.* In feinere Vermögensstufen aufgelöst verrät die Tabelle, daß *rund die Hälfte der Steuerpflichtigen (46,36%) bloß ein halbes Prozent des gesamten versteuerten Vermögens besitzt.* Die Spitze der Reichtumskurve läßt sich mit der Feststellung illustrieren, daß es 1981 in der Schweiz fast 40000 Millionäre gab, deren Durchschnittsvermögen bei 2,8 Millionen Franken stand. Diese 1,2 Prozent der Steuerpflichtigen verfügten über 35,7 Prozent des gesamten versteuerten Vermögens. 3683 dieser Millionäre besaßen, genauer: versteuerten ein Vermögen von je über fünf Millionen Franken. Zu diesen Superreichen gesellten sich über 14000 Fastmillionäre mit Vermögen von 800000–999000 Franken.

Die *regionale Verteilung des Vermögensreichtums* im Land zeigt eine eindeutige Spitzenstellung des Kantons Zürich. Das nicht bloß deshalb, weil es in diesem Kanton 11441 Millionäre gab (heute dürften es weit mehr sein), die zusammen ein Steuerkapital von 36,23 Milliarden Franken besaßen, sondern auch im Verhältnis zur Zahl der in den Steuertabellen Registrierten: 16,83 Prozent der in der Schweiz Steuerpflichtigen wohnten in Zürich. Ihnen gehörte ein Viertel des gesamten versteuerten Vermögens. Solche größere prozentuale Vermögensüberschüsse ergaben sich

auch in Genf, Zug oder St. Gallen, während andererseits Waadt, Luzern oder Wallis in bezug auf den versteuerten Vermögensbesitz im unteren Teil der Rangliste standen.

In der Region Zürich sind aber auch die höchsten Einkommen zu verzeichnen, wie ein 1984 erschienener Bericht der Hochschule St. Gallen bestätigt. An der ersten Stelle von 106 Regionen stand 1980 die Region Pfannenstiel («Goldküste»). Mit erheblichem Abstand folgten auf der Wohlstandsrangliste die Städte Zürich und Basel, während die Voralpengebiete Entlebuch (LU), Schwarzwasser und Oberes Emmenthal (BE) als ärmste Regionen erkannt wurden. Der Reichtum ist also auch regional ungleich verteilt.

Die *Einkommensverteilung* in der Schweiz gleicht im wesentlichen der hier bisher umschriebenen Vermögensstruktur. In der erwähnten Studie des Bundesamtes für Konjunkturfragen, der wir einige Angaben entnehmen, weist Urs Ernst daraufhin, daß bei Vermögens- wie Einkommensangaben vieles durch die Maschen des Steuernetzes schlüpft. Dennoch läßt die Studie ernsthafte Schlüsse zu. Für den Zeitabschnitt 1955–1978 ergibt sie eine leichte Verringerung der Einkommensunterschiede. Die nachstehende Aufstellung über die *Einkommensbezüger* des Jahres 1978 zeigt, daß sie jedoch immer noch sehr groß sind:

Einkommensbezüger

Nettoeinkommen der Einkommensbezüger vor Steuerabzug:		
10% mit Einkommen bis	12800 Franken =	1,9% Anteil am Total der Einkommen
20% mit Einkommen bis	19700 Franken =	6,1% Anteil am Total der Einkommen
20% mit Einkommen ab	52000 Franken =	41,4% Anteil am Total der Einkommen
10% mit Einkommen ab	65900 Franken =	27,0% Anteil am Total der Einkommen
5% mit Einkommen ab	80500 Franken =	18,0% Anteil am Total der Einkommen
2% mit Einkommen ab	114800 Franken =	10,8% Anteil am Total der Einkommen
1% mit Einkommen ab	143900 Franken =	7,5% Anteil am Total der Einkommen

Die Tabelle verrät uns, daß 30 Prozent der Einkommensbezüger sich mit einem Anteil von 8 Prozent am Total aller Einkommen begnügen müssen. Andererseits bezieht 1 Prozent der «reichsten» mit 7,5 Prozent einen fast gleich großen Anteil am Total wie die erwähnten 30 Prozent. Weiter zeigt uns die Tabelle, daß ein Fünftel der «reichsten» Einkommensbezü-

ger mehr als 40 Prozent des Gesamteinkommens bezogen. Heute sind die Einkommen mit Sicherheit höher, hingegen dürften sich die Unterschiede nicht wesentlich verschoben haben.

Übrigens: *Nach* dem Steuerabzug gerechnet finden wir 280000 Pflichtige mit einem Monatseinkommen von bloß 1000 Franken oder weniger.

6. Feststellung:
Der Vermögens- und Einkommensreichtum der Schweiz ist sehr ungleich verteilt. Während mehr als ein Drittel der Steuerpflichtigen über kein Vermögen und die Hälfte über bloß ein halbes Prozent des gesamten versteuerten Vermögens verfügt, kann 1,2 Prozent als superreich gelten. Diesen wenigen Steuerpflichtigen gehört mehr als ein Drittel des gesamten Vermögens. Und wer viel besitzt, verdient auch viel. Neben 280000 Einkommensbezügern, die weniger als tausend Franken im Monat verdienen, gibt es eine Spitze von einem Prozent in der sogar über 500 Einkommensmillionäre ausgewiesen sind. Aus der Studie des Bundesamtes für Konjunkturfragen läßt sich kombinieren, daß das reichste Prozent der Schweizer ein Drittel des Vermögens besitzt und die mindere Hälfte mit etwa einem Fünfzigstel des Reichtums vorlieb nehmen muß.

Industrie, Gewerbe, Banken, Versicherungen: Wem gehören die Spitzen des schweizerischen Reichtums?

Zu dem, was wir hier unter «Schweiz» verstehen, gehören auch die großen Tätigkeitsgebiete des zweiten und dritten Sektors unserer Volkswirtschaft. Sie stellen gemeinsam das Gerippe des schweizerischen Reichtums im In- und Ausland dar. Zunächst ein Blick auf die Umrisse:

Industrie und Gewerbe: Anonym und privat. Es gibt in der Schweiz gemäß Statistischem Jahrbuch rund 121000 Aktiengesellschaften mit einem Nominalkapital von etwa 80 Milliarden Franken. Überdies nennt die Statistik (runde Zahlen 1984): 90000 Einzelfirmen, 17500 Kollektiv- und Kommanditgesellschaften und GmbH, 13500 Genossenschaften, 23000 Stiftungen und 6800 Filialbetriebe. Die Spitze der Rangliste der größten schweizerischen Unternehmen sieht so aus (1984):

Die größten schweizerischen Unternehmen

Rang	Firma	Sitz	In Millionen Franken Umsatz	Gewinn	Beschäftigte
1.	Nestlé	Vevey	31141	1487,0	137950
2.	Ciba-Geigy	Basel	17474	1187,0	81423
3.	Brown Boveri	Baden	11214	85,0	100100
4.	Migros	Zürich	10110	153,7	40881
5.	André SA	Lausanne	9500		300
6.	Alusuisse	Zürich	8344	168,7	35329
7.	Pirelli-Gruppe	Basel	8342	70,0	63000
8.	Hoffmann-La Roche	Basel	8267	380,2	46199
9.	Coop-Gruppe	Basel	8200	94,0	30997
10.	Dow Chemical Europe	Horgen	8040		12000
11.	PTT	Bern	7755	311,0	56762
12.	Sandoz AG	Basel	7434	411,0	38036

(Sonderdruck Schweizerische Handels-Zeitung)

Die Frage, wem dieser Reichtum gehöre, ist leichter zu vermuten als nachzuweisen, und nur aufgrund von Indizien zu beantworten. So besit-

zen Lebensversicherungen Obligationen von Industrieunternehmen in der Größenordnung von 1,9 Milliarden Franken, die Banken ein Dossier über Obligationen und Pfandbriefe von Finanzgesellschaften und industriellen Unternehmen im Betrag von dreieinhalb Milliarden Franken und ein anderes über inländische Aktien in der Höhe von über drei Milliarden Franken. Ein wesentlicher Teil des Eigentums im Industriebereich ist jedoch in privaten Händen und natürlich bei den vielen Unternehmen selbst zu vermuten.

Die Frage «Wem gehört die Schweiz?» muß unweigerlich auch zur Darstellung der Vermögens- und Einflußmacht großer Industriellengeschlechter führen. Zum Beispiel jener der *Schmidheiny* und ihrer Anova Holding in Niederurnen. Dieses in der vierten Generation aktive Unternehmergeschlecht hat in den letzten Jahren seinen Einfluß- und Besitzbereich von der angestammten Eternit- und Zementbranche auf die Verpakkungsindustrie und eine Kioskkette ausgedehnt und sich die Mitsprache in der Schweizerischen Bankgesellschaft, dem Uhrenkonzern Asuag und dem Badener Konzern BBC gesichert. Im Verzeichnis der Verwaltungsräte, das von Orell Füssli herausgegeben wird, figurieren Max, Stephan, Thomas und Alexander Schmidheiny in sechzig Firmen mit einem Aktienkapital von 4,5 Milliarden Franken als Verwaltungsräte, davon elf Mal als Präsidenten. Das Beispiel steht für andere Unternehmergeschlechter in unserer Wirtschaft.

Zur Illustration der Eigentums- und Schuldenverhältnisse eines großen Schweizer Unternehmens ein Blick in den Geschäftsbericht 1984 der Basler *Chemiefirma Ciba-Geigy,* der als einer der wenigen auch den Grundbesitz des Unternehmens nennt. Ciba-Geigy besitzt eine Bodenfläche von etwas über 580 Hektaren, wovon knapp die Hälfte auf die Werke Basel, Monthey und Sisseln und 295 Hektaren auf die Versuchszentren in St-Aubin und Les Barges entfielen. In welchen Eigentumsdimensionen sich Gebäulichkeiten und Maschinen eines solchen Unternehmens bewegen, zeigen die Schätzungswerte der Brandversicherung. Der Wert der Gebäulichkeiten wird mit 2697742600 Franken und jener der maschinellen Einrichtungen mit 3123040000 Franken angegeben. Das Grundkapital der Firma steht bei 536 Millionen Franken, wovon 426 Aktien- und 110 Millionen Franken Partizipationskapital. Wem «gehört» ein solches Industrieunternehmen? Immerhin bestehen sechs Achtel des Aktienkapitals aus Namenaktien.

Banken und Versicherungen: Schwergewichte des Kapitals. Der Großteil dessen, was im Bereich von Eigentum und Besitz im Lande geschieht,

schlägt sich auf irgendeine Weise in den *Bankenstatistiken* nieder. Individueller Reichtum ist darin freilich kaum zu orten, denn das kapitalistische System ist diskret. 1984 waren in der Schweiz 583 Banken und Finanzgesellschaften mit über 5000 Filialbetrieben tätig. Über siebzig Niederlassungen befanden sich im Ausland. Die schweizerischen Banken wiesen ein Bilanztotal von 722 Milliarden Franken aus.

Die Gebäude der Banken standen mit rund 5,5 Milliarden Franken zu Buch. Zählt man die in der Bilanz stehenden «anderen Gebäude» hinzu, so erhöht sich der Liegenschaftenbesitz der Banken auf über 8 Milliarden Franken. In der Bilanzsumme standen 1983 die *Hypothekaranlagen* mit 143 Milliarden Franken an zweiter Stelle. An diesem Geschäft sind die Kantonalbanken mit rund 55,5 Milliarden Franken am stärksten beteiligt. Die vollständige Hypothekarstatistik der Schweiz (alle Banken, Pensionskassen und Versicherungen eingerechnet) zeigt, daß die Hypothekarverschuldung die 200-Milliarden-Grenze überschritten hat und pro Einwohner mehr als 27000 Franken beträgt. Die Entwicklung sieht wie folgt aus:

Hypothekarverschuldung

	1974	1977	1980	1983
Banken	77,6	102,3	139,2	179,6
Versicherungen	8,5	9,5	10,3	13,0
Pensionskassen	7,1	7,9	8,5	10,9
Öffentliche Hand	1,3	1,4	1,2	1,1
Natürliche Personen und Gesellschaften	5,4	5,5	5,0	5,3
Total (Milliarden Franken)	99,9	126,6	164,2	209,9

(Quelle: Das schweizerische Bankwesen im Jahre 1983)

Die Größenordnung des Bankengeschäftes und der Wirtschaft illustrieren auch die folgenden Zahlen: Ende 1984 betrug der *Wert der Schweizer Aktien 104 Milliarden Franken* und der Börsenwert aller *Obligationen* (schweizerische und ausländische), die in der Schweiz gehandelt wurden, *148 Milliarden Franken.*

Sehr groß ist nicht nur der *Besitz* der Banken – vergessen wir übrigens jenen im Bereich der Hypothekarverschuldung nicht – sondern auch

ihr *Einfluß*. Ein Blick auf die Verwaltungsspitzen der Großbanken läßt die Machtballung erahnen. Einerseits findet sich in den Verwaltungsräten jeweils ein Querschnitt der hauptsächlichen Finanzgesellschaften, Versicherungen und Industriefirmen des Landes, und andererseits sind die Spitzen der Großbanken selbst als Verwaltungsräte oder Verwaltungspräsidenten in den wichtigsten Unternehmen vertreten. Rainer E. Gut zum Beispiel, Präsident des Verwaltungsrates der *Schweizerischen Kreditanstalt,* ist Präsident der Centralschweizerischen Kraftwerke und der Elektrowatt (Luzern), und Mitglied des Verwaltungsrates der Alusuisse (Chippis), der Daimler-Benz Holding in Zürich, der Firma Nestlé (Vevey), der Firma Sulzer (Winterthur) und der Swissair (Zürich). Der Präsident der Generaldirektion dieser Bank, Robert A. Jeker, ist u. a. Präsident der Schweizerischen Sodafabrik (Zurzach) und Mitglied des Verwaltungsrates der Firmen Buss AG (Basel), Georg Fischer (Schaffhausen), Gesellschaft für Beteiligungen und Unternehmungen der chemischen Industrie SPORIC (Chur) und Société Internationale Pirelli (Basel). An der Spitze des *Schweizerischen Bankvereins* steht Franz Galliker als Verwaltungsratspräsident, der zugleich Präsident der Firma Atlas Copco Schweiz (Studen) und u. a. in folgenden Unternehmen als Verwaltungsrat beteiligt ist: Alusuisse (Chippis), Goth (Basel), Holzstoff (Basel), Lonza (Gampel) und Von Roll (Gerlafingen). Als Verwaltungsratspräsident der *Schweizerischen Bankgesellschaft* zeichnet Robert Holzach. Im Verzeichnis der Verwaltungsräte des Orell-Füssli-Verlags, dem wir diese Angaben entnehmen, finden wir Holzach auch als Präsident der Schweizerischen National-Versicherungs-Gesellschaft (Basel) und als Mitglied des Verwaltungsrates in den Firmen Baumann (Rüti), BBC (Baden), R. Bosch, internationale Beteiligungen (Zürich), Maschinenfabrik Rieter (Winterthur), Sulzer (Winterthur) und Union Rückversicherungs-Gesellschaft (Zürich). Nikolaus Senn als Präsident der Generaldirektion dieser Großbank hält das Präsidium der Siemens-Beteiligungen (Zürich) und ist Mitglied des Verwaltungsrates in u. a. folgenden großen Firmen: Alusuisse (Chippis), Bank Candrade (Zürich), Interproperty Holding (Zürich), Jacobs Suchard (Zürich), LGZ Landis & Gyr (Zug), Maag Finanz AG (Zürich), Maag Zahnräder (Zürich), Motor Columbus (Baden) und Winterthur Versicherungen (Winterthur).

Dieser kleine Einblick in die Verflechtungen der Banken und der Wirtschaft ist ebenfalls als vielsagender Beitrag zur Antwort auf die Titelfrage dieses Buches zu verstehen: «Wem gehört die Schweiz?»

Die Tatsache, daß für *Versicherungen* Mitte der achtziger Jahre rund 50 Milliarden Franken jährlich (AHV rund 13 Milliarden Franken) aufgewendet wurden, mag das Gewicht dieses Zweiges unserer Wirtschaft illustrieren. Auch hier interessieren uns vor allem die Verhältnisse im Bereich des Liegenschaftenbesitzes. Nachstehend eine Übersicht über den Grundpfand- und Liegenschaftenbesitz im Jahr 1983:

Grundpfand- und Liegenschaftenbesitz

	Kapitalanlagen	Davon Grundpfandtitel		Grundstücke und Immobilien	
	Mia. Fr.	Mia. Fr.	Proz.	Mia. Fr.	Proz.
Lebensversicherungen	57,913	13,220	22,8	10,683	18,4
Unfall- und Schadenversicherungen	23,983	1,549	6,4	3,642	15,1
Rückversicherungen	6,928	95	0,1	756	10,9
Total Versicherungsgesellschaften	88,824	14,864	16,7	15,081	16,9

(Quelle: Bericht des Bundesamtes für Privatversicherungswesen)

Die Lebensversicherungen wiesen in dieser Rechnung einen Grundstücksbesitz von 10,68 Milliarden Franken aus. Hinzu kamen 14,8 Milliarden Franken Grundpfandtitel. Der Liegenschaftenbesitz und das Engagement in diesem Bereich ist, wie zu erwarten war, beträchtlich.

Auch hier ein Blick auf ein großes Unternehmen. Die *Zürcher Rentenanstalt* konnte in ihrem Geschäftsbericht 1983 melden: «Um 144 Millionen Franken hat im Berichtsjahr unser Liegenschaftenbestand in der Schweiz zugenommen und damit den Betrag von 2,3 Milliarden Franken erreicht. Die erste Zahl zeigt unseren Beitrag an den schweizerischen Bau- und Wohnungsmarkt im Jahr 1983, die zweite die Bedeutung der Immobilien als Hauptpfeiler unserer Sachwertanlagen.» Diese Gesellschaft hat ihren Bestand an Liegenschaften seit 1980 um fast anderthalb Milliarden aufgestockt. Heute wohnen rund 20000 Mieter in den 18472 Wohnungen der Rentenanstalt in allen Landesteilen der Schweiz.

Die *Zweite Säule* wird, nachdem das Bundesobligatorium am 1. Januar 1985 in Kraft getreten ist, das große Kapital- und Anlageproblem der nahen Zukunft darstellen. Man rechnet damit, daß das Zweite-Säule-Vermögen in den nächsten 15 Jahren auf die ungeheure Summe von über einer halben Billion Franken ansteigen und Anlagemöglichkeiten suchen wird. Doch schon vor dem Obligatorium spielten die Pensionskassen auf

dem Anlagemarkt eine beträchtliche Rolle. Im Jahr 1983, als die Vorsorgeeinrichtungen bereits 1,926 Millionen Mitglieder mit einer Anwartschaft auf eine berufliche Vorsorge im Rahmen der Zweiten Säule hatten, ergab eine Übersicht, daß Einrichtungen der privaten Vorsorge in Liegenschaften und Grundstücken 16917, und jene öffentlichen Rechts 3,838 Milliarden Franken investiert hatten. Die *BBC-Pensionskasse,* um wiederum ein Beispiel zu nennen, besaß Ende 1983 ein Anlagevermögen von 1,536 Milliarden Franken. Davon waren 17 Prozent in Liegenschaften angelegt; Obligationen und Anteilscheine besaßen mit 63 Prozent den größten Anteil. Dennoch besteht kein Zweifel darüber, daß im Boden- und Liegenschaftenmarkt der Einfluß der Zweiten Säule ansteigen wird.

7. Feststellung:
Das Kapital- und Immobilieneigentum in Industrie und Banken ist sehr anonym. Aber auch so sind große Ballungen offensichtlich. Desgleichen die Besitz- und Interessenverfilzungen, wie sie ja auch in der schweizerischen Politik festzustellen sind. Was den Boden- und Immobilienbesitz anbetrifft: Ein beträchtlicher Teil dieser Eigentumswerte gehört den Banken und den Versicherungen. 16 Prozent ihrer Kapitalanlagen sind in Grundstücken und Immobilien und ebenso viel in Grundpfandtiteln angelegt. Die Hypothekarverschuldung der Schweizer von 200 Milliarden Franken hinzugerechnet ergibt einen außerordentlich hohen Anteil der Geldinstitute am schweizerischen Bodenmarkt.

Wieviel «Schweiz» steht in ausländischem Besitz?

Eine *Auslandsvermögensbilanz* sieht mit den Zahlen des Jahres 1983 und den Schätzungen des Jahres 1984 wie folgt aus:

Auslandsvermögensbilanz

	In Milliarden Franken 1983	1984
Währungsreserven	44,6	50,8
Guthaben der Banken	156,0	176,8
Wertschriften	140,0	151,0
Direktinvestitionen	41,0	46,0
Versicherungsanlagen	25,0	27,0
Privater Grundbesitz	1,9	1,9
Schweizerische Aktiven	408,5	453,5
Verbindlichkeiten der Banken	115,4	123,4
Wertschriften	57,0	69,0
Direktinvestitionen	17,5	18,5
Versicherungsanlagen	21,0	23,5
Privater Grundbesitz	13,1	13,8
Schweizerische Passiven	224,0	248,2
Überschuß der schweizerischen Aktiven	184,5	205,3

(Quelle: SBG – Die Schweiz in Zahlen)

Aus dieser Zusammenstellung läßt sich erkennen, daß in bezug auf den privaten Grundbesitz ein wertmäßig beachtlicher Überschuß besteht. Im *Bankgewerbe* waren 1983 folgende Auslandsaktivitäten zu registrieren:

Auslandsaktivitäten im Bankgewerbe

			Niederlassungen
Ausländisch beherrschte Banken	96	mit	194
Ausländisch beherrschte Finanzgesellschaften	69	mit	74
Filialen ausländisch beherrschter Banken	17	mit	29
Total	182	mit	297

(Quelle: Das schweizerische Bankwesen im Jahre 1983)

Von den *96 ausländisch beherrschten Banken* weisen 17 eine Bilanzsumme von über einer Milliarde Franken aus (alle: 43 Mia). Die Bilanzsumme aller ausländisch beherrschten Banken betrug 1983 immerhin 68 Milliarden Franken. Diese wiesen 1,5 Milliarden Franken auf den Konten Spareinlagen und Einlagehefte sowie 304 Millionen Franken Hypothekaranlagen auf. Ihre Bankgebäude standen mit 450 Millionen Franken und «andere Liegenschaften» mit 78 Millionen Franken zu Buch.

Im Jahr 1980 befanden sich laut Gebäudestatistik von den 853000 Gebäuden in der Schweiz deren 29764 ganz und 6482 zum Teil, zusammen also rund *33000 Gebäude im Besitz von Ausländern.* In bezug auf die besetzten Wohnungen ist nur eine Teilrechnung möglich. Von den in der Schweiz vorhandenen 2,41 Millionen Wohnungen kennt man nur bei 1,44 Millionen die Nationalität der Besitzer. Danach waren 42022 Wohnungen ganz und 23625 teilweise, insgesamt also *ca. 3,8 Prozent* in ausländischem Besitz.

Und endlich die zentrale Frage: Wieviel Schweizer Boden gehört Ausländern? Eine Gesamtstatistik fehlt. Der 20 Jahre dauernde Leidensweg der «Lex Furgler» läßt für diesen Zeitabschnitt gewisse Schlüsse zu. Zwischen 1966 und 1984 gingen *1659 Hektaren Schweizer Boden und Wohnfläche* in die Hände von Ausländern über. Inklusive Stockwerkeigentum gerechnet handelte es sich dabei um einen Verkaufspreis von 9,4 Milliarden Franken. Naheliegenderweise ist der Boden- und Immobilienbesitz von Ausländern in der Schweiz wesentlich höher als hier angegeben.

Kaum nachweisbaren ausländischen Besitz gibt es aber auch in *Industrie und Gewerbe.* Als Reaktion auf den politischen Kampf um den «Ausverkauf der Heimat» in den Tourismusgebieten war auch das Schlagwort «Ausverkauf des Mittellandes» zu hören. Das Seilziehen um die

Hero-Aktien und den Besitz des Interlakener Hotels Victoria-Jungfrau sollten in der Folge zeigen, daß ausländisches Interesse an schweizerischen Werten besteht. Wie sehen die Besitzverhältnisse in diesen Bereichen aus? Wir wissen, daß 1978 540 amerikanische Firmen in der Schweiz tätig waren. Erhebungen bei den wichtigsten schweizerischen Industriefirmen ergaben im Bereich des Namenaktienbesitzes jedoch Anteile von weniger als fünf Prozent. Über den ausländischen Besitz von Inhaberpapieren war nichts zu erfahren. Die ausländischen Investitionen in der Schweiz wurden 1979 auf *13 Milliarden Franken* geschätzt, während aber jene der Schweiz im Ausland mit rund 50 Milliarden Franken zu beziffern waren.

8. Feststellung:
Auf den ersten Blick scheint der Anteil des Auslands an schweizerischem Eigentum noch nicht alarmierend zu sein. Zu beachten ist freilich, daß die Statistik keine genaue Übersicht ermöglicht. Offensichtlich ist indessen, daß der Bodenhandel einen zusätzlichen Anreiz durch das Ausland absolut nicht erträgt. Er ist auch hier die Schwachstelle des Systems.

6. Kapitel

Welche Chance hat bei uns eine ideale Bodenordnung?

Unser Umgang mit Eigentum und Bodenbesitz hat nicht nur zweifelhafte Resultate erbracht, die Praxis entspricht auch weder den ethischen Vorstellungen des Christentums noch den Idealen der antiken Denker. Das hat unser Streifzug entlang der bisherigen Geschehnisse aufgezeigt. Es gibt zwar keine Leibeigenen mehr, Arme und vor allem Besitzlose kennt aber unsere Gesellschaft noch zuviele. Auf dem Ruhekissen des Sozialstaatsgewissens leben sich egoistische Eigentumspraktiken fast hemmungslos aus. Boden- und Immobilienhandel sind gewinnträchtige Lotterien geworden. Das führt zu immer extremeren Unterschieden des Besitzes. Selbst bei einem noch verträglichen Umgang von Arm und Reich stellt die Masse der Menschen ohne Eigentum neben der kleinen Gruppe der Superreichen eine Gefahr dar, und überdies ist sie in einer Demokratie mit genossenschaftlichen Wurzeln mehr als ein Schönheitsfehler.

In diesem Kapitel werden die Chancen zur Verbesserung unserer Bodenordnung bewertet. In den letzten zwanzig Jahren sind politische und gesellschaftliche Gruppen mit interessanten Vorschlägen zur Korrektur des Bodenrechts und der Eigentumsordnung an die Öffentlichkeit getreten. Leider provozierten sie aber bloß einen Rückschlag: statt einen betont sozialpflichtigen Eigentumsartikel in der Verfassung anzustreben, wurde dieser kompromißlos egoistisch formuliert. Das war ein Fehler. In der Folge bemühten sich neben sozialdemokratischen und liberalsozialistischen auch bürgerliche Gruppen um einen neuen Stil im Umgang mit Eigentum und Boden.

Am Schluß des Kapitels ist einesteils die Meinung «Berns» anzudeuten und andernteils ein eigenes Bekenntnis abzulegen. Zu fragen: Was können wir, nach Kenntnis all der bisherigen Verläufe, als richtig und notwendig bezeichnen?

Das große Versprechen der Totalrevision

Die zur Diskussion stehende Totalrevision der Bundesverfassung wurde nicht wegen der ungenügenden Eigentumsordnung in Szene gesetzt, denn am Anfang der «Übung» – eine «Bewegung» war es leider nicht – standen durchwegs bürgerliche Politiker. Die Sorge der beiden Motionäre, des freisinnigen Solothurner Ständerats Karl Obrecht und des liberalen Basler Nationalrats Peter Dürrenmatt, die die Totalrevision auf der Behördenebene ins Gespräch brachten, war kaum das Bodenrecht. Dieser Problematik stand hingegen der Berner SVP-Ex-Bundesrat F. T. Wahlen nahe, der mit einer Kommission die Unterlagen zum Totalrevisionsgespräch erarbeitete. Sein Schlußbericht diente in der Folge der Expertenkommission Bundesrat Furglers als Unterlage zur Erarbeitung eines Vorschlags für eine neue Bundesverfassung.

Es spricht für die Meinungslage auch in bürgerlichen Kreisen, wenn der Verfassungsentwurf Furgler eine Eigentums- und Bodenordnung enthielt, die gerade im Bürgertum die *verbissensten* Gegner fand. Vor allem den eigentums- und wirtschaftspolitischen Normen des Entwurfs ist es zuzuschreiben, daß ein regelrechtes Kreuzfeuer der Kritik einsetzte und den hervorragend gedachten Vorschlag aus der Aktualität zu verdrängen vermochte. Der Zürcher Privatrechtler Professor Arthur Meier-Hayoz befürchtete in einer vom Schweizerischen Handels- und Industrieverein («Vorort») veröffentlichten Schrift, das fundamental andere Eigentumsrecht des Entwurfs vermöchte eine «Fahrt in den totalen Staat» kaum mehr zu bremsen.

Zu welch ungeheuerlichen Normen hatte sich der Entwurf der Furgler-Kommission verstiegen? Unter den *Zielen,* die er der Schweizerischen Eidgenossenschaft zudenkt, nennt er im Artikel 2: Der Staat «strebt eine ausgeglichene Sozial-, Eigentums- und Wirtschaftsordnung an, die der Wohlfahrt des Volkes und der Entfaltung und Sicherheit der Menschen dient». Es handelt sich bei dieser programmatischen Staatszielbestimmung nicht um Kompetenzen, sondern um Auslegungshilfen. Zu konkreten Staatsaufgaben werden die Deklamationen des Artikels 2 erst durch die einschlägigen Artikel. Dem Ziel, wie es hier formuliert wurde, kann man in einem Staat mit so ausgeprägter genossenschaftlicher Geschichte kaum widersprechen.

In den beiden Artikeln 17 und 30 des Entwurfs wird die Erklärung des Programmartikels 2 *präzisiert.* Artikel 17 umschreibt die *Eigentumsgarantie* wie folgt:

1 Das Eigentum ist im Rahmen der Gesetzgebung gewährleistet.

2 Die Gesetzgebung muß vor allem die Vorschriften enthalten, die zur Erreichung der eigentumspolitischen Ziele notwendig sind.

3 Für Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, ist Entschädigung zu leisten.

Mit dem ersten Absatz dieses Artikels 17 treffen wir wieder auf das verfassungsrechtliche Zentralthema der Eigentumsdiskussion im Vorfeld des Raumplanungsgesprächs. Die Kommission Furgler setzt das Privateigentum zwar ebenfalls als Eckpfeiler ein, beschränkt das Recht aber auf den «Rahmen der Gesetzgebung». Der zweite Absatz ist typisch für die Ehrlichkeit dieser Kommission. Die erwähnte Formulierung im Artikel 2 soll keine Deklamation sein. Daher wird der praktischen Politik Beine gemacht, die deklamierten eigentumspolitischen Ziele auch zu erreichen. Indem endlich Artikel 17 für Enteignung bloß «Entschädigung», und nicht «volle Entschädigung» zugesteht, hat er sich die unerbittliche Feindschaft der militanten Wirtschaftspolitiker und Professoren zugezogen. «Im Entwurf erfolgt die Amputation der Eigentumsfreiheitsvermutung mit einer Eindeutigkeit, die nichts zu wünschen übrigläßt», schrieb Arthur Meier-Hayoz in der vorerwähnten Schrift. Der St. Galler Professor Hans Christoph Binswanger sprach andererseits von der «Garantie einer echt liberalen Eigentumsordnung». Der Opposition steht also in der Totalrevisions-Diskussion durchaus auch Zustimmung gegenüber.

Der Eigentumspolitik setzt der Entwurf der Kommission Furgler im Artikel 30 die folgenden interessanten *Richtlinien:*

Mit seiner Eigentumspolitik soll der Staat vor allem:

a) die Umwelt vor übermäßiger oder das Gemeinwohl schädigender Beanspruchung schützen;

b) eine sparsame Nutzung des Bodens, eine geordnete Besiedlung des Landes und harmonische Landschafts- und Siedlungsbilder fördern;

c) die natürliche und kulturelle Eigenart des Landes wahren;

d) eine übermäßige Konzentration von Vermögen und Grundeigentum verhüten;

e) volkswirtschaftlich oder sozial schädliches Gewinnstreben bekämpfen;

f) für eine gerechte Umverteilung des Bodenwertzuwachses sorgen;

g) das Eigentum, das gemeinnützigen Zielen dient, und das Eigentum, das vom Eigentümer selbst genutzt wird, schützen und fördern;

h) eine angemessene Vermögensbildung der natürlichen Personen fördern.

Um die politische Größenordnung der in diesem Artikel 30 des Furgler-Entwurfs formulierten Ideen ermessen zu können, muß man sie mit dem geltenden Verfassungsrecht (siehe Seite 88) vergleichen. Nach all den eigentums- und bodenpolitischen Entscheiden unserer Politik und unseres Souveräns, denen wir bisher in diesem Buch begegnet sind, erstaunt es kaum, daß der Vorschlag der Kommission Furgler vielen Politikern nicht bloß ein Dorn, sondern ein Balken im Auge ist. Uns erscheint er jedoch als empfehlenswertes Programm für eine Eigentumspolitik des Staates, mit der den gegenwärtigen Fehlentwicklungen tatsächlich begegnet werden könnte.

Die «Übung» Totalrevision ist aber trotz aller einseitigen Kritik noch keineswegs beendet. Das beweist auch der weiterführende Entwurf der beiden Staatsrechtsprofessoren Alfred Kölz (Zürich) und Jörg Peter Müller (Bern). Ihr Entwurf nimmt besonders die inzwischen dringlich gewordenen Umweltschutzanliegen auf, lehnt sich im übrigen aber an jenen der Kommission Furgler an. Es ist indessen interessant, die beiden *neu formulierten Eigentumsartikel 16 und 48* von Kölz/Müller mit jenen des Furgler-Entwurfs zu vergleichen. Dabei fällt auf, daß die Eigentumsgarantie nun fast wörtlich mit jener des geltenden Artikels 22ter BV übereinstimmt. Diese straffe Eigentumsgarantie zusammen mit der «vollen Entschädigung» bei Enteignung erscheint freilich wie ein «Zückerli» für die Totalrevisionsgegner, wenn man den Artikel 48 mit in Betracht zieht. Hier scheint auf, was Kölz/Müller unter Eigentum verstehen. In diesen *«Grundsätzen»* wird dem Bund unter anderem die Bekämpfung der Bodenspekulation, die Abschöpfung von Mehrwerten und die Förderung der Eigentumsbildung aufgetragen. Doch auch in diesem Bereich steckt der Entwurf gegenüber jenem der Furgler-Kommission zurück. Der Bund hat hier nicht mehr «für eine gerechte Umverteilung des Bodenwertzuwachses» zu sorgen, sondern bloß Grundsätze über «die Abschöpfung von Mehrwerten» aufzustellen. Doch ist auch in diesem Entwurf die Rede von der Förderung des dauernd selbst genutzten Eigentums und des landwirtschaftlich nutzbaren Kulturlandes. Bemerkenswert ist überdies, daß in diesem neuesten Totalrevisionsvorschlag vom Bund verlangt wird, «mittels Gesetz für die Erhaltung des *schweizerischen Grundeigentums*» zu sorgen.

Diese Diskussionen um die Totalrevision der Verfassung lassen deutlich erkennen, wie sich viele Menschen langsam aber sicher mit einer neuen Sicht von Boden und Eigentum anzufreunden beginnen.

Der Schreckschuß der Freisinnigen

Eines der interessantesten Intermezzi in den bodenpolitisch ereignisreichen siebziger Jahren inszenierten die Freisinnigen, die sonst eher eine Politik des Beharrens pflegen. Es war der St. Galler Nationalrat und Bankier Rudolf Schatz, der im Sommer 1972 an einer parteiinternen Bodenrechtskonferenz in Zürich seinen Gesinnungsfreunden die zunehmende Aktualität bodenrechtlicher Probleme in Erinnerung rief. Im Blick auf das im Entwurf liegende Raumplanungsgesetz machte Schatz auf die «unerhört großen Grundstücksgewinne», denen keine unternehmerische Leistung gegenüberstehe, auf das «chaotische Grundeigentümer-Beitragswesen» und auf den «wenig transparenten Bodenmarkt» aufmerksam. Die Formulierungen zeigen, daß das Bodenproblem, vier Jahre nach der Aufnahme der Artikel 22ter und 22 quater in die Verfassung, auch nach der Meinung von Freisinnigen, ungelöst war. Die FDP-Parteileitung ging auf die Lagebeurteilung von Rudolf Schatz ein und beauftragte eine Projektgruppe, «holzschnittartige Thesen» für ein zeitgemäßes Bodenrecht zu erarbeiten. Der Vorsitzende dieser Gruppe, Nationalrat Peter Grünig aus Baden, schrieb Ende Mai 1973 in einem NZZ-Artikel, es sei im vornherein klar gewesen, daß ausgefahrene Gleise zu verlassen waren und man sich «etwas einfallen lassen mußte».

Am Parteitag vom 4. Mai 1973 in Luzern legte die Gruppe Grünig ihren Bericht vor. Sie hatte sich tatsächlich etwas einfallen lassen.

Als *Zielvorstellungen* nennt der parteiinterne Projektvorschlag vier Punkte:

1. Breite Streuung des individuellen Grundeigentums zum Eigengebrauch.
2. Schaffung eines transparenten Baulandmarktes.
3. Verhinderung von übersetzten Gewinnen und Erträgen aus Grundeigentum.
4. Eindämmung der inflatorischen Wirkung der Bodenpreise und Grundstückgewinne.

Zur Verwirklichung dieser Ziele sah die Gruppe folgende *generelle Maßnahmen* vor:

1. Bundeskompetenzen zu Rahmengesetzen über Abgaben auf Grundeigentum und Erträgen sowie über die Begrenzung der Erträge.
2. Die Abgaben verbleiben den Kantonen.

3. Angemessene Steuerfreibeträge für Grundeigentum im Eigengebrauch.

4. Transparenz der Bodenpreise, Erstellungskosten und Verkaufspreise.

5. Förderung der Baulanderschließung.

In einem dritten Abschnitt schlug die Gruppe Grünig eine Ergänzung des vier Jahre zuvor in die Verfassung aufgenommenen *Artikels 22ter* mit den folgenden beiden Absätzen vor:

Absatz 4: Der Bund erläßt auf dem Wege der Gesetzgebung Vorschriften über die Belastung des Grundeigentums durch Abgaben.

Der Ertrag aus den Abgaben fließt den Kantonen oder den nach der kantonalen Gesetzgebung Berechtigten zu.

Absatz 5: Der Bund erläßt auf dem Wege der Gesetzgebung Vorschriften über das Verhältnis des Ertrages aus Miete und Pacht zum Wert des Grundeigentums.

In einem vierten Abschnitt nannte die Projektgruppe Grünig *22 Punkte,* die in einem Bundesgesetz zu berücksichtigen wären. Als Grundlage war die *Schatzung sämtlichen Grundeigentums* – ausgenommen das landwirtschaftliche und das mit unentgeltlichem langfristigem Bauverbot belegten – vorgesehen. Diese Schatzung hat der Grundeigentümer selbst vorzunehmen, wenn sie aber mehr als zehn Prozent vom Verkehrswert abweicht, wird sie amtlich korrigiert. Der geschätzte Verkehrswert erhöht sich jährlich um die Hälfte der vom Lebenskostenindex ausgewiesenen Teuerung und wird in jedermann zugänglichen Registern eingetragen. Die geschätzten Grundstücke sind nach dem *Verkehrswert zu versteuern,* auch wenn sie juristischen Personen gehören. Wer auf dem eigenen Grundstück eine eigene Wohnung als Domizil benutzt, kann von dem für die Vermögenssteuer maßgeblichen Verkehrswert 100000 Franken abziehen. Nicht überbaute erschlossene Grundstücke sind als Vermögen zum geschätzten Verkehrswert zu versteuern. Bei Umzonung von nichtüberbauten und überbauten Grundstücken erfolgt eine neue Schätzung zum Verkehrswert. Der *Ertrag von Miete oder Pacht* der geschätzten Liegenschaften darf den Zinssatz der 1. Hypothek der Kantonalbank des Kantons nur um einen vom Bundesrat zu bestimmenden Prozentsatz übersteigen, wobei der Bundesrat nicht unter 1½ und nicht über 3 Prozent gehen darf. Das gleiche gilt für vermietete Eigentumswohnungen. Mit detaillierten Bestimmungen wird der *Spekulation* auch in jenen Fällen entgegengewirkt, wo überbaute Grundstücke nachträglich in Wohnungseigentum unterteilt werden. Der Verkaufspreis von Grundstücken hingegen bleibt frei. Die Grundstückgewinnsteuer soll, anders als es heute geschieht, unabhängig von der zeitlichen Dauer des Besitzes angesetzt werden. Beim Verkauf eines selbstbewohnten Grundstücks sind 100000 Franken gewinnsteuerfrei, sofern der Verkäufer innert drei Jahren ein neues Grundstück zum Eigengebrauch erwirbt. (Ein ähnliches Arrangement kennen auch die USA.)

Der erstaunliche Vorschlag verrät den ehrlichen Willen dieser freisinnigen Projektgruppe, den schweren Mißständen auf dem Boden-, Bau- und Wohnungsmarkt entgegenzutreten. Weil er auch mit aller Deutlichkeit vor Augen führt, wieviel «Staat» im geltenden System des freien Bodenhandels notwendig wäre, um gegen die Mißbräuche und raffinierten Umgehungspraktiken vorzugehen, sind wir hier auf die umfangreichen Detailbestimmungen eingegangen. Das Projekt verrät dem Insider übrigens die Handschrift der dem Freisinn nahestehenden Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung. Deren Direktor Rudolf Stüdeli versicherte am Parteitag in Luzern den Freisinnigen, daß es im *Bodenrecht keine einfache Patentlösung gebe,* beim vorgestellten Projekt überwögen aber die Vorteile bei weitem die Nachteile.

Die Großzahl der Freisinnigen und ihrer Anhänger goutierte das Projekt der Gruppe überhaupt nicht. Der Verband schweizerischer Generalunternehmer nannte die Verfasser des freisinnigen Vorschlags «Wirrköpfe». Im Wochenbericht vom 19. Juli 1973 des Zürcher Bankhauses Julius Bär stand zu lesen: «Wer in Verwechslung von Symptom- und Ursachentherapie glaubt, ungestraft an den Grundlagen einer freiheitlich-demokratischen Ordnung mit planerisch-interventionistischen Experimenten flicken zu dürfen, der tut den ersten Schritt in der Richtung einer Verstaatlichung der Produktionsmittel überhaupt, selbst wenn er das nicht zuzugeben bereit ist.» Geradezu tragisch müßte es sein, «wenn sich ausgerechnet die Freisinnig-demokratische Partei der Schweiz – sofern sie sich nicht in aller Form von ihrer ‹Projektgruppe› distanziert – für die zielstrebige Selbstzerstörung der wirtschaftlichen und politischen Freiheiten in unserem Lande hergeben und mißbrauchen ließe».

Es geschah kein Wunder: *die Partei wollte von solchen Ideen nichts wissen.* Wir müssen es bedauern, denn gerade diese große bürgerliche Partei hätte dem Bodenrecht jene Impulse verleihen können, die es dringend braucht. Nationalrat Peter Grüning brachte am 30. Januar 1974 einen Teil seiner Vorstellungen im Parlament mit einer Motion zur Geltung, die der Bundesrat als Postulat entgegennehmen mußte.

Schon am Luzerner Parteitag war der Direktor des Redressement National, Rudolf Rohr – vorher Mitglied der Gruppe Grünig –, mit eigenen Vorstellungen, einem *Alternativmodell* sozusagen, aufgetreten. Rohr legte das Hauptgewicht auf die fiskalische Begünstigung von selbstgenutztem Eigentum, den gezielten Einsatz der Anlagekapitalien der Zweiten Säule und die vermehrte Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen. Grundstückgewinne und -erträge sollten stärker als bisher besteuert, der Ertrag als solcher jedoch nicht beschränkt werden.

Die Ideen der hartnäckigen Freiwirtschafter

Seit bald fünf Jahrzehnten kämpft in der Schweiz eine kleine Gruppe von Freiwirtschaftern – sie ist bei einem Gespräch über Eigentum und Boden nicht zu übergehen –, die auf der politischen Bühne heute als Liberalsozialistische Partei der Schweiz auftritt, für ihre profilierten bodenrechtlichen Ideen. Der Inspirator ihres Denkens ist der deutsche Kaufmann und wirtschaftspolitische Denker Silvio Gesell (1862–1930). Die Riesengewinne aus Bodenspekulation und Grundrente hatten seinen Sturmlauf gegen den Zinsmechanismus und die Veränderbarkeit der Kaufkraft des Geldes in der kapitalistischen Wirtschaft provoziert. In seinen Ruf nach Freigeld mischte Gesell auch jenen nach Freiland, das heißt nach der *Vergesellschaftung des Bodens.* Nach dieser Theorie soll der Staat den privaten Boden mit ersten «Erbpachtgeldern» sukzessive aufkaufen, für bestimmte Nutzung parzellieren (da findet sich der Gedanke der Raumplanung, als noch niemand davon sprach) und in langzeitlichem Erbpacht- oder Erbbaurecht an die Meistbietenden abgeben. *Die Grundrente sollte mit der Zeit direkte Steuern überflüssig machen.* In ihrer Tätigkeit mußten die Anhänger Gesells auch in der Schweiz erkennen, daß ihrem idealistischen Plan schier unüberwindliche politische Hindernisse entgegenstehen. Die Bürgerschaft fände es, wie behauptet wird, unfreiheitlich, als Landpächter der Gemeinde zu leben. Die Zinsabhängigkeit von modernen Grundherren scheint ihr lieber zu sein.

In der Schweiz haben die Anhänger Gesells nichts zu lachen. Die kategorische Ablehnung, der sie begegnen, deutet an, wie präzis ihre Ideen ins Zentrum des Bodenproblems treffen. Die bodenrechtlichen Leitlinien der Liberalsozialisten sind indessen einer näheren Betrachtung wert. Das fand selbst Rudolf Rohr, der Direktor des Redressement National, als er schrieb: «Der Standpunkt der Liberalsozialistischen Partei ist insofern von grundsätzlichem Interesse, als die unbedingte These von der Sozialisierung des Bodens einhergeht mit einer beachtlich konsequenten Verteidigung der liberalen Marktwirtschaft.»

Was wollen die Liberalsozialisten und was schlagen sie vor?

Der Präsident der LSP, der Zürcher Oberländer Heinz Girschweiler, umschrieb den *Eigentumsbegriff,* das heißt die Grenze zwischen persönlichem und öffentlichem Eigentum, wie folgt: «Alles, was der Mensch durch seine Arbeit mit Kopf, Herz und Hand schafft, soll ihm auch gehören dürfen. Alles, was da ist, schon immer da war, aber auch das, was von der Gemeinschaft erarbeitet worden ist, soll als gemeinsames Erbe und Vermögen gelten.»

In den Richtlinien der LSP werden schon am Anfang die Schwächen des Kapitalismus herausgearbeitet – «er macht die Reichen reicher und die Armen ärmer».

Das Ungenügen wird aber den menschlichen Unzulänglichkeiten und nicht dem System angelastet. Dieses müsse bloß neu überdacht und nicht niedergerissen werden. Insbesondere hätten der Boden und seine Schätze allen zu gehören. Weil sie heute nur wenigen gehörten, liege es in deren Macht, die Bodenrente zu erpressen. Nun werde versucht, diesen Ungerechtigkeiten und Fehlentwicklungen mit Planung, Enteignung und Grund- und Gewinnsteuern sowie andern unfreiheitlichen Maßnahmen beizukommen. Das Resultat sei Verwirrung und Rechtsunsicherheit. *Nicht die Folgen, sondern die Ursachen seien zu bekämpfen.* Die LSP-Richtlinien sehen das so:

> Bodeneigentum und Bodennutzung sind zu trennen. *Nur das Gemeinwesen kann Bodeneigentümer sein,* während die Nutzungsrechte den privaten und öffentlichen Interessenten zustehen. Dem bisherigen Eigentümer bleibt das Nutzungsrecht grundsätzlich vorbehalten; für den Entzug wird er entschädigt. Freiwerdende Nutzungsrechte werden durch eine demokratisch gewählte Konzessionsbehörde «nach gesetzlich festgelegten Kriterien und nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen» an die Nutzer abgegeben. Das Raumplanungsgesetz soll die Nutzungsart regeln. In schrittweisem Vorgehen ist den Gemeinden «der Kauf von möglichst viel Land» zu empfehlen. Dabei soll ihnen ein *Vorkaufsrecht* zustehen. Dieses Land ist grundsätzlich nach den Normen von Artikel 779 ZGB im *Baurecht* abzugeben und die Grundrente der Allgemeinheit zuzuführen.

Solches Gedankengut findet sich schon im *Bodenreformmodell 1978* der Schweizerischen Gesellschaft für ein neues Bodenrecht als Kontrapunkt zu den bürgerlichen Vorstellungen formuliert. Auch dort steht in den Grundsätzen die Überführung des Grundeigentums in ein Bodenregal der Gemeinwesen zuvorderst. Das Bodennutzungsrecht wird von der Gemeinde durch Konzessionsvertrag und einem kommunalen Bodenrat als Konzessionsbehörde erteilt. Die Bodenhypothek wird abgeschafft, und aufgrund eines Bodenbudgets eine Entschuldungsaktion eingeleitet. Auch hier gehört die Grundrente der Allgemeinheit und die Eigentümer werden für den Entzug der Grundrenteneinnahmen entschädigt. Der Boden würde also der Marktwirtschaft entzogen. Urs Roth kommentiert das in den «Blättern für ein neues Bodenrecht» so:

> «Auf den ersten Blick mögen manche Grundeigentümer eine solche Bodenkommunalisierung als Entzug ihres Privateigentums ablehnen; für diejenigen Bodenbesitzer, die ‹ihren Boden› selber nutzen, also Eigenheimbesitzer, Bauern und Gewerbetreibende, würde sich hingegen kaum etwas ändern, mit Ausnahme der freien Verkäuflichkeit des Bodens.»

Die Bodennutzungskonzession des Modells würde ein auf eine bestimmte Zeitspanne befristetes, unübertragbares und beschränkt vererbbares *Recht auf Nutzung* eines Grundstücks verleihen. Die Konzessionsgebühr wäre so zu bemessen, daß dem *Konzessionsnehmer keine Grundrente* zuflösse; solches arbeitsfreies Einkommen gehörte der Allgemeinheit. Dennoch bliebe, wie die Träger des Modells argumentieren, den Bodennutzern die Motivation, das Land durch Arbeits- und Kapitalinvestitionen optimal zu bearbeiten und dafür den Ertrag zu ernten. *Das Gebäudeeigentum wird in diesem Modell nicht angetastet.*

Interessant ist die Organisation der *Übergangsphase,* die das Modell anbietet: Zuerst blieben die bisherigen Grundeigentümer weiterhin nutzungsberechtigt. Wenn jedoch ihr Bodenbesitz der neuen Nutzungsordnung nicht entspricht, fällt die Konzession nach einer bestimmten Frist «gegen eine angemessene Entschädigung» an die Gemeinde. Zur Entschädigung der bisherigen Eigentümer und zur Ablösung der Bodenhypotheken sieht das Modell «frei handelbare Bodenablöseobligationen», die zu vier Prozent verzinst und stufenweise mit den eingehenden Grundrenteneinnahmen zurückbezahlt werden, sowie nach einem bestimmten Plan rückzahlbare «Hypothekarablöseobligationen» vor. Die Planer gingen dabei von folgenden geschätzten Werten aus:

Modell der Bodennutzungskonzession

Verkehrswert des Bodens	130	Milliarden Franken
Steuerwert (75% des Verkehrswertes)	98	Milliarden Franken
Ertragswert (80% des Verkehrswertes)	104	Milliarden Franken
Grundrente (6% des Ertragswertes)	6,2	Milliarden Franken
Bodenhypotheken	21	Milliarden Franken

Das Modell geht hier nicht von «voller» (Verkehrswert), sondern von «angemessener» Entschädigung (man rechnet mit rund 100 Mia. Fr.) aus. Die Bodenablösungssumme wäre während der Abzahlungszeit zu verzinsen. Nachher sollen die jährlich rund sechs Milliarden Franken Konzessionsgelder den Gemeinden zufließen.

Die Darstellung dieser Details war nötig, damit die vom Kommunaleigentum ausgehenden Modellvorstellungen etwas konkreter beurteilt werden können. Urs Roth nennt den Vorschlag «ein konsistentes theoretisches Modell, welches einen wichtigen Beitrag zur künftigen Behandlung der Bodenfrage leisten kann». Doch schränkt er ein, daß eine Realisierung «vermutlich auf etliche Probleme stoßen» würde. Dieser Meinung kann man beipflichten. Doch ist die Ernsthaftigkeit des Bemühens dieser Gruppe beeindruckend: sie stellt das Modell nicht als der Weisheit letzten Schluß dar und will sich nicht auf eine einzige Lösung festlegen. Die Überführung der Bodenrente an die Allgemeinheit und ein breit gestreutes Bodennutzungsrecht bleiben aber die Hauptanliegen.

Eine generelle Möglichkeit: das Baurecht

Vom Baurecht, als einer der besten Möglichkeiten mit dem Boden umzugehen, ist zu wenig die Rede. Mit einem Baurechtssystem – freilich nicht einem privaten, sondern einem kommunalen – wäre die einseitige Verteilung des Bodeneigentums, vor allem aber die größte Ungerechtigkeit des heutigen Systems zu beseitigen: der private Raubzug auf die Grundrente.

Die Grundrente entsteht mit der Wertverbesserung einer Bodenparzelle im Verlauf der Zeit, durch den zufälligen Vorzug der Lage, die Erschließung und die steigende Nachfrage nach einem immer knapper werdenden Gut. In der Regel ist es *die öffentliche Hand, die die Grundrente schafft,* und nicht die Leistung des Besitzers. Wie wir wissen, beschäftigt dieses Nebenprodukt des Bodeneigentums die Menschen seit Jahrtausenden. Ungezählte Machthaber, zufällige Eigentümer oder Spekulanten sind durch solches arbeitsloses Einkommen zu Reichtum gelangt. Immer wieder auch sind Versuche gemacht worden, die Grundrente der Allgemeinheit zuzuführen, der sie rechtens auch gehört. Die Physiokraten des 18. Jahrhunderts zum Beispiel sahen die Grundrente als einzige Steuer im Staat, obwohl ihnen Freiheit und Eigentum geheiligte Werte waren. Und auch der liberale englische Staatsmann William Gladstone fand es «höchst ungerecht», daß die im Laufe der Zeit «in unermeßliche Höhen angewachsenen Grundwerte Londons» Privaten zustehen, «in den meisten Fällen ohne das geringste Zutun und ohne die leiseste förderliche Wirkung seitens derer, die diese Riesenprofite einheimsen».

Und in der Schweiz? Der Basler Professor Hans Bernoulli sagte einmal, in der Wüste sei von Grundrente nicht die Rede. Dieses «Naturgesetz» hatte zur Folge, daß die Abschöpfung der Grundrente auch in der Schweiz einseitige Reichtümer schuf. In der Alten Eidgenossenschaft hatte sich das Patriziat rücksichtslos bedient, und in der neueren Zeit fließen ungeheure Summen von Grundwerten, die unter dem Schutz der öffentlichen Hand heranwuchsen, in private Taschen. Die Schweizer «Wüste», der nicht nutzbare Boden, wurde dem Staat belassen, vom übrigen riesigen Bodenertrag verblieben der Allgemeinheit nur steuerliche Brosamen. Anton Tschudi errechnete, daß rund achtzig Prozent der Bevölkerung den etwa 500000 bis 800000 Grundbesitzern die Grundrente bezahlen. Der erste Versuch, in diesem Bereich Gerechtigkeit zu schaffen, wurde in der *Helvetik* gewagt.

Im zweiten Steuergesetz vom 15. Dezember 1800 war eine Grundsteuer vorgesehen. Das Gesetz blieb aber leeres Papier, und der Staat mußte sich durch den Verkauf von Boden und Gütern vor dem Bankrott

retten. Viel hat sich seither nicht geändert. Die Beratungen über das *Raumplanungsgesetz* in den siebziger Jahren zeigten mit aller Deutlichkeit, daß die Grundrente weiterhin Privatsache zu bleiben hat. In der Vernehmlassung war zwar die Aufnahme «einer planungsbegleitenden Abschöpfung der durch die Raumplanung und Raumplanungsrealisierung geschaffenen Bodenwerte» verlangt worden. So fand im Artikel 37 des *Entwurfs* tatsächlich folgende Formulierung Eingang:

> Werden durch die Nutzungspläne oder sonstige planerische Vorkehren sowie durch deren Durchführung erhebliche Mehrwerte geschaffen, so sind sie durch Abgaben oder Landabtretungen von dem nach kantonalem Recht zuständigen Gemeinwesen auf den Zeitpunkt der Realisierung in angemessener Weise abzuschöpfen.

In dem seit 1980 in Kraft stehenden Raumplanungsgesetz ist davon nichts mehr zu lesen. Nachdem die Abschöpfung des «arbeitslosen» Bodengewinns zugunsten der Allgemeinheit heute bloß noch durch die «lästige» und in den Kantonen sehr verschieden bemessene Grundstückgewinnsteuer möglich ist, drängt sich die Institution des kommunalen (nicht privaten!) Baurechts geradezu auf. Seit 1912 findet sich in der Abteilung «Sachenrecht» des Schweizerischen Zivilgesetzbuches der folgende *Artikel 779:*

> [1] Ein Grundstück kann mit der Dienstbarkeit belastet werden, daß jemand das Recht erhält, auf oder unter der Bodenfläche ein Bauwerk zu errichten oder beizubehalten.
>
> [2] Dieses Recht ist, wenn es nicht anders vereinbart wird, übertragbar und vererblich.
>
> [3] Ist das Baurecht selbständig und dauernd, so kann es als Grundstück in das Grundbuch aufgenommen werden.

Mit diesem Artikel 779 besteht im schweizerischen Recht also schon seit über siebzig Jahren *die Möglichkeit, Boden zu besitzen, ohne ihn auch im Eigentum zu haben.* Im Baurecht, das aufgrund eines Vertrages in vielfältiger Weise ausgeübt werden kann, hat ein Grundstück sowohl einen Besitzer wie einen Eigentümer. Am 1. Juli 1965 wurden dem *Artikel 779 ZGB elf weitere Normen angefügt,* in denen auch die Details des Baurechts fixiert sind. Der «Besitzer» auf Zeit (auf höchstens hundert Jahre begrenzt) als Baurechtsnehmer bezahlt dem Eigentümer als Baurechtsgeber jährlich einen *Baurechtszins.* Der Besitzer ist im Baurecht wirklich Besitzer: Das Recht zur Nutzung des Grundstücks ist beurkundet und verkäuflich.

Aber auch im Baurecht bleibt der Eigentümer der Größte. Die vom Besitzer errichteten Bauwerke fallen nach vielleicht hundertjähriger Nutzung mit dem Grundstück an ihn zurück. Zusammen mit dem in dieser Baurechtsperiode entstandenen Mehrwert gehören sie nun dem privaten Eigentümer oder aber der öffentlichen Hand, wenn diese die Baurechtsgeberin war. Darin liegt *die Chance der Gemeinde,* wenn sie ihren Boden nicht verkauft, sondern im Baurecht abgibt. Auf diese Weise fällt ihr nicht bloß der Mehrwert, sondern auch der Baurechtszins und die Möglichkeit zu, die Nutzung des eigenen Bodens zu lenken. Das Gesetz verlangt aber, daß der Eigentümer bei «Heimfall» dem Baurechtnehmer und ehemaligen Besitzer eine Entschädigung für die Bauwerke zu entrichten hat. Der Baurechtsvertrag kann freilich auch verlängert oder erneuert werden, sofern der Eigentümer das Grundstück nicht verkaufen oder selber nutzen will.

Noch bevor es den Eigentumsartikel 22ter BV gab, hat das Bundesgericht indessen das *private Eigentumsrecht auch vor der Gemeinde beschützt.* Am 17. Juni 1959 erklärte es eine Basler Volksinitiative für verfassungswidrig, die den Kanton ermuntern wollte, staatliches Grundeigentum durch freihändigen Erwerb «ständig zu mehren». Systematischer Güteraufkauf der Gemeinde verstoße gegen die (damals in der Verfassung noch nicht verankerte) Eigentumsgarantie. Es sei zwar keiner Gemeinde verwehrt, «dann und wann Liegenschaften zu erwerben», doch dürfe sie nicht darauf abzielen, das Privateigentum Schritt für Schritt zurückzudrängen. Sollte eine Gemeinde über eine größere Zahl von Baurechten bestimmen können, dann dürfe die Bodenpolitik nicht einseitig in den Händen der Liegenschaftsverwaltung oder der Gemeindeexekutive belassen werden. Damit hat das oberste Gericht angedeutet, daß eine *intensivere Baurechts- und Bodenpolitik der Gemeinden durchaus im Rahmen der Demokratie* liegt. Baurecht der Gemeinde muß also keineswegs zu Bodenvögten führen.

Hier begegnen wir zweifellos dem heißen Punkt jeder kommunalen Baurechtspolitik ebenso wie jeder Gemeindepolitik überhaupt. Darauf weist auch Elisabeth Michel-Alder im Buch «Wohnen im Jahr 2000» hin: «Kommunale Planungsentscheide sind und bleiben Ausfluß der aktuellen politischen und ökonomischen Machtverhältnisse. Die selbe Aussage gilt natürlich auch für die ferne, utopische Situation, in der aller Boden den Gemeinden gehört und bloß im Baurecht abgegeben wird. Auch dann

stünde es einem Zürcher Goldküstendorf frei, keine Wohngenossenschaft als Vertragspartnerin zu akzeptieren, wenn eine Mehrheit die Ansiedlung bestimmter sozialer Schichten ablehnt.»

Dennoch gibt es Gemeinden – innert siebzig Jahren freilich wenige –, die den Boden im Baurecht abgeben, statt ihn zu verkaufen. In einer Dokumentation der Schweizerischen Gesellschaft für ein neues Bodenrecht wird unter anderen das Beispiel der kleinen Zürcher Gemeinde *Dällikon* genannt. Seit 1964 hat diese Gemeinde 93000 Quadratmeter als Industrieland eingezonten Boden mit Baurechtsverträgen an Firmen abgegeben, und mit dieser Praxis gute Erfahrungen gemacht. Die Baurechtszinse machen bereits 22 Prozent der Gemeindeeinnahmen aus. Auch die Städte *Biel, Chur, St. Gallen und Schaffhausen* arbeiten mit dem Baurecht. Schaffhausen überträgt renovationsbedürftige Bauten im Baurecht an Private, statt sie selbst instandzusetzen. In *Basel* sind, wie aus der Dokumentation ersichtlich wird, die Rheinhafenanlagen und die Mustermessegebäude im Baurecht der Stadt erstellt worden. Rudolf Schilling berichtete 1984 im TAM von der Erneuerung des «Grotten»-Quartiers in *Genf,* wo die Stadt sich ebenfalls des Baurechts bedient: «Für einzelne Quartiere sucht sie (ähnlich wie die Stadt Zürich) Partner, nämlich Genossenschaften, Stiftungen oder auch Pensionskassen, denen sie Land zur Überbauung im Baurecht abtreten kann.» Für Wohnungsbau habe man das zwar noch nie getan, doch wolle man es nun versuchen. Offensichtlich macht sich in Genf auch politischer Druck in dieser Richtung bemerkbar. 1985 erhob sich die Opposition, als der Genfer Große Rat den Verkauf von 28000 Quadratmetern Terrain in der Industriezone von Meyrin-Satigny durch den Staat an eine der zwei Genfer Filialen des japanischen Hondakonzerns gutgeheißen hatte. Die Opposition forderte, die öffentliche Hand solle inskünftig Land nur noch im Baurecht abgeben.

An einer Tagung des schweizerischen Verbandes der Bürgergemeinden und Korporationen 1985 in Lugano machte der Churer Bürgerratsschreiber Enrico Giacometti die Feststellung, seine Bürgergemeinde sei im Besitz von 30 Prozent des *Aroser* Gemeindegebietes. Weil der Boden dieses Ortes zum großen Teil den Bürgergemeinden von Arosa und Chur gehörte, habe hier die übertriebene Bodenspekulation verhindert werden können, wie sie sonst in solchen Kurorten üblich sei.

Viel zu oft verkaufen aber die Gemeinden ihren Boden um kurzfristigen Gewinnes wegen und verspielen damit die Möglichkeit, Bodenhandel und Spekulation zu beeinflussen.

Der neueste Vorstoß: die Stadt-Land-Initiative

Der letzte Vorstoß auf offizieller Ebene zur Lösung des Eigentums- und Bodenproblems ist die Stadt-Land-Initiative. Sie zwingt Verwaltung und Parlament, sich mit dem Thema neu zu befassen.

Dieses Volksbegehren wurde schon im vierten Kapitel kurz erwähnt. Es handelt sich bei ihm sozusagen um ein *Fusionsprodukt.* Nachdem für die Initiative der Westschweizer Bauern die nötigen Unterschriften nicht zu finden waren, bildete sich Anfang 1981 eine «Arbeitsgruppe für ein spekulationsfreies Grundeigentum», die die bisher eigene Wege gehenden Stadt- und Landbewohner zu einem gemeinsamen Vorstoß zusammenführte. Die über siebzig Personen zählende Initiantengruppe, die man bald als «Links-grüne Koalition» bezeichnete, erarbeitete einen neuen Verfassungstext. Von ihm sagte Werner Kallenberger, einer der Initianten, es handle sich nicht um eine «Wunderlösung», aber um eine mögliche schweizerische Bodenreform-Konzeption, die es verdiene, grundlegend diskutiert und behandelt zu werden. Der Initiativtext lautet:

Artikel 22ter BV wird wie folgt geändert:

1. Eigentum ist gewährleistet.

2. Grundstücke dürfen nur zum Eigengebrauch bei nachgewiesenem Bedarf oder zur Bereitstellung preisgünstiger Wohnungen erworben werden. Der Grundstückerwerb zu Zwecken reiner Kapitalanlage oder zur kurzfristigen Weiterveräußerung ist ausgeschlossen.

Handänderungen sind öffentlich bekanntzumachen.

3. Nicht als Bauland erschlossene landwirtschaftliche Grundstücke unterliegen einer Preiskontrolle. Der Preis darf den doppelten Ertragswert nicht übersteigen. An diesen Grundstücken kann Eigengebrauch nur geltend machen, wer die landwirtschaftliche Nutzung als Selbstbewirtschafter gewährleistet.

4. Bisheriger Absatz 2: Bund und Kantone können im Rahmen ihrer verfassungsmäßigen Befugnisse auf dem Wege der Gesetzgebung im öffentlichen Interesse die Enteignung und Eigentumsbeschränkungen vorsehen.

5. Bei Enteignung und Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, ist Entschädigung zu leisten, soweit eine bereits realisierte Nutzung der Sache aufgehoben oder eingeschränkt wird. Bei Enteignung landwirtschaftlicher Grundstücke ist Realersatz zu leisten.

Artikel 22quater BV wird wie folgt ergänzt:

4. Wertsteigerungen von Grundstücken infolge Raumplanungsmaßnahmen oder Erschließungsleistungen des Gemeinwesens werden von den Kantonen abgeschöpft.

In den Übergangsbestimmungen wird der Gesetzgebung eine *Frist von sechs Jahren zur Anpassung* eingeräumt. Ansonsten werden die ordentlichen Gerichte ermächtigt, die neuen Bestimmungen auf Klage hin unmittelbar anzuwenden. Klageberechtigt werden in solchem Fall auch die Grundbuchverwalter und die Gemeinden.

Diese «Eidgenössische Stadt-Land-Initiative gegen die Bodenspekulation», die «mit Reizworten wie Bedarfsnachweis für Erwerb von Grundeigentum, Preiskontrolle für landwirtschaftliche Grundstücke und Mehrwertabschöpfung die Diskussion im Spannungsfeld zwischen verbriefter Eigentumsgarantie und Gemeinschaftsinteressen wieder kräftig anheizen will» – so formulierte es der CVP-Pressedienst –, nahm die erste Hürde spielend. Am 24. Mai 1983 wurden rund 113000 Unterschriften im Bundeshaus deponiert, von denen die Bundeskanzlei im Juli 112340 als gültig erklärte. Eine neue Runde im Streit um das Eigentums- und Bodenrecht war eingeläutet, deren Verlauf wir nun alle mit eigenen Augen mitverfolgen können.

Schon die *ersten Reaktionen* ließen erkennen, daß der Chor der gleichgebliebenen Gegnerschaft das alte Klagelied mit gleichgebliebenem Refrain singen würde. Die «Aktion freiheitliche Bodenordnung» ließ sich vernehmen, der neuen Initiative seien «im Kern die gleichen Einwände entgegenzuhalten, wie den beiden nicht zustande gekommenen Bodenrechtsinitiativen» zuvor. Der Bundesrat war gleicher Meinung: Das Volksbegehren schieße weit über das Ziel hinaus und sei zur Lösung der bodenrechtlichen Probleme ungeeignet. Sein Kernstück sei die Vorschrift, daß Grundstücke nur im Eigengebrauch bei nachgewiesenem Bedarf erworben werden dürfen. Die Eigentumserwerbung zum Zweck reiner Kapitalanlage oder zu kurzfristiger Weiterveräußerung werde durch dieses Volksbegehren verboten. Überdies gelte «als Erwerb» nicht nur ein Kauf, sondern Schenkung, Miteigentum oder Erbgang. Unerschlossenes Land würde automatisch der Landwirtschaftszone zugeteilt, und zwar auch dann, wenn es bereits in der Bauzone liege. Solche Umteilung komme einer kalten Enteignung gleich. Die Vorschrift des Eigengebrauchs führe zu einer Kontrolle der Bodennutzung, das heißt auch einer Bodeninvestitionskontrolle der Unternehmen, der Versicherungen und der Zweiten Säule. Weil der Bundesrat alle diese Maßnahmen und Folgen nicht wollte,

beschloß er im Juli 1984, das Volksbegehren dem Parlament mit dem *Antrag auf Verwerfung und ohne Gegenvorschlag* zur Ablehnung zu empfehlen. Der Bundesrat setzte damit auf die gleiche kompromißlose Formel, mit der er schon 1967 Erfolg hatte. Auf die alte Gefolgschaft wird er ohne Zweifel zählen können.

Ein weiteres Mal wird dann dafür gesorgt sein, daß nichts Grundlegendes passiert. Die Grundidee der Stadt-Land-Initiative, dem *Boden-Eigengebrauch* mit handfesten Maßnahmen zu begünstigen, zielt indessen durchaus in die richtige Richtung.

Bundesrätin Elisabeth Kopp: So kann es nicht weitergehen

Die Schweizer Justizministerin Elisabeth Kopp formulierte schon im ersten Amtsjahr – in einem vielbeachteten Grundsatzreferat Anfang Mai 1985 in Solothurn – ihre Meinung über den derzeitigen Umgang mit dem Boden sehr klar. Wer nicht blind durch das Land gehe, sagte sie, der beginne zu erkennen: *«Mit dem Boden stimmt etwas nicht mehr.»* Bundesrätin Kopp beklagte insbesondere Mängel aus der Sicht der Umwelt, denn der Boden sei Lebensgrundlage schlechthin. Obwohl seit 15 Jahren ein Satz in der Verfassung stehe, der die zweckmäßige Nutzung des Bodens verlange, verbrauchten und schädigten wir ihn, «als käme er täglich frisch auf den Tisch». Noch immer gingen täglich 10 Hektaren Kulturland verloren. Wenn es so weitergehe, sei zum Beispiel der Kanton Zürich in 350 Jahren völlig zugebaut. Wir zehrten beim Boden vom Kapital, statt uns mit den Zinsen zu begnügen: «So kann es nicht weitergehen.»

Bundesrätin Kopp nannte drei Hauptgründe für den mißlichen Sachverhalt:

1. Die ungebändigte Anspruchsflut. Wir beuteten den Boden aus, «kauften und verkauften ihn, setzten ihn zur Vorsorge und als Wertgegenstand ein – und zwar tun wir das alles mit einer Intensität, die vom Boden nicht mehr zu verkraften ist». Jeder schaue für sich. Das politische Kredo zum personenbezogenen, gestreuten Eigentum, das ja auch die Verfassung fordere, verblasse vor der Anziehungskraft des Bodens als Anlageobjekt. Den Streit der Nutzungsinteressen habe man mit Hilfe der Raumplanung etwas in den Griff bekommen, doch seien bereits Grenzen spürbar: «Die Raumplanung kann nicht besser sein als ihre Akteure. Und die Akteure sind wir.»

Als 2. Hauptgrund nannte Frau Kopp unsere «ausweichende Flucht in die Natur», die zur Übernutzung des Bodens führe, und als

3. «unseren kurzsichtigen Egoismus». Am Boden interessiere uns nur der Nutzen, den er für unsere Generation abwerfe. Die Probleme des Bodens seien der Spiegel unseres Denkens.

Was da zu ändern wäre? Bundesrätin Elisabeth Kopp nannte als *erste Forderung eine ethische Umkehr.* Ein neues Verhältnis zu Boden und Natur sei dringend. In Teilen der Rechtsordnung – Gewässerschutz-, Raumplanungs- und Umweltschutzgesetz – sei die Wende bereits sichtbar geworden. Nun gelte es, den Vollzug durchzusetzen und den Boden von der Anspruchsflut zu entlasten. Dabei sei zu fragen, ob die Siedlungspolitik, die

Umweltpolitik und die Landwirtschaftspolitik noch richtig seien. Zu fragen auch, ob Eigentumspolitik diesen Namen noch verdiene, wenn der Boden für den kleinen Selbstnutzer unerschwinglich bleibe. Das geltende Recht werde da überprüft werden müssen.

Die bemerkenswerten Gedankengänge unserer Justizministerin lassen erkennen, daß der gegenwärtige Umgang mit dem Boden auch «Bern» nicht glücklich macht. «Wir müssen dringend innehalten», hatte Frau Kopp gesagt, «wir müssen dringend nach den Gründen fragen, die uns dahin gebracht haben, wo wir heute stehen. Und wir wollen uns vor allem fragen, was vorzukehren sei, um die Entwicklung zu bremsen, anzuhalten oder gar rückgängig zu machen.»

Sind solche Deklamationen aus dem Mund der Bundesrätin als Versprechen zu werten – als Signale für einen neuen Effort unserer Regierung? Im Gegenzug zur Stadt-Land-Initiative – wiederum mußte ein Volksbegehren den Anstoß geben! – ließ der Bundesrat das ganze Bodenrecht durch eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe überprüfen und nach Ideen zur Weiterentwicklung untersuchen. Der umfangreiche Bericht liegt vor. Er hat dem Eidgenössischen Justiz- und Polizei-Departement zur Formulierung seiner bodenpolitischen Vorschläge an den Bundesrat gedient. Sie sind dem Kollegium im August 1985 unterbreitet worden. Werden sie zu einer ernsthaften Korrektur der «verschiedenen Mängel der heutigen Bodenrechtsordnung» führen, von denen im Bericht die Rede geht? Anfang Winter 1985 ließ sich der Bundesrat in einer Meldung vernehmen, daß er auf ein bodenpolitisches Regierungskonzept verzichte, und nur in kleinen Schritten auf verschiedenen Gebieten und von Fall zu Fall vorzugehen gedenke. Daß er sich im Kollegium auf ein Konzept nicht einigen konnte, sagte er nicht. Was könnte dieses mutlose «weitertrippeln» des Bundesrates bringen?

Als sicher kann gelten, daß jede Änderung ihre Grenzen am bestehenden Eigentumsrecht finden wird. Darüber will man nicht mit sich reden lassen. Aber auch in den meisten andern Punkten sind keine Wunderdinge zu erwarten. Was geschehen könnte, sind Retouchen an den vielen ungenügend funktionierenden bestehenden Gesetzen. Doch ist davon auszugehen, daß selbst geringfügige Verbesserungen Gefahr laufen, im Parlament abgeschwächt, wenn nicht gar entwertet zu werden. Die Änderungsmöglichkeiten lassen sich in fünf Gruppen zusammenfassen:

1. Das bäuerliche Bodenrecht: Entsprechend der Lobbykraft im Bundeshaus sind in diesem Bereich einige Vorhaben bereits in der parlamentarischen Beratung oder in der Vernehmlassung. Die Zielrichtung der Revi-

sionen liegt in der Verstärkung der Rechtsstellung des Selbstbewirtschafters und im Ausbau des bäuerlichen Erbrechts. Die Revision des Pachtrechts steht in der parlamentarischen Beratung und die Änderungsvorhaben im Bereich des bäuerlichen Bodenrechts befinden sich in der Vernehmlassung. Zur Bändigung der anhaltenden Bodenpreishausse möchte man aber «differenziertere Lösungen» anstreben, als sie die Stadt-Land-Initiative vorschlage.

2. *Die Raumplanung,* der zur Verbesserung des Bodenrechts eine wichtige Rolle zugedacht ist, gedenkt man aus Bundessicht von ihrer Vollzugskrankheit zu kurieren. Parlamentarische Vorstöße, in denen u. a. der Schutz des Kulturlandes und die Verflüssigung des Baulandmarktes verlangt wird, scheinen den Absichten des Bundesrates zu entsprechen. Für jenen parlamentarischen Vorstoß, der auch Mehrwertabschöpfung im Auge hatte, hat man in Bern jedoch wenig Verständnis. Endlich ist da noch die Revision der Raumplanungsordnung anhängig, in der die Sicherung von 450000 Hektaren Fruchtfolgefläche anvisiert wird. Der Bundesrat sieht eine kantonale Verteilung der Pflichtflächen vor. Ein «Eidgenössisches Forstgesetz für den Boden» ist aber kaum zu erwarten.

3. *Mit dem Fiskalrecht,* das heißt der Vorlage zur Steuerharmonisierung, möchte «Bern» der Baulandhortung zuleibe rücken, und Anreize zur Verflüssigung des Baulandmarktes schaffen. Aber auch hier ist von einem «heißen Eisen» die Rede, an dem auch beste Absichten verbrennen könnten.

4. *Die Kapitalanlage von institutionellen Anlegern,* das heißt zum Beispiel der Institutionen der Zweiten Säule, gilt als nicht minder heißes Thema. Doch wird es der Bundesrat bei der Bodenrechtspolitik nicht übergehen können. Hier liegt der Konflikt zwischen dem Wunsch, die riesigen Geldmittel der Zweiten Säule in den Dienst der Bodenmarktdämmung zu stellen, und der Forderung nach Ertrag und Sicherheit dieser Gelder. Tatsache ist, daß diese großen Kapitalien, die auf den Boden- und Liegenschaftenmarkt drängen, eine Kanalisierung nötig machen.

5. *Das private Eigentums- und Nutzungsrecht* ist eine weitere Themengruppe, die die Verwaltung beschäftigt. Es ist denkbar, daß der Bundesrat in der kommenden Bodenrechtsdiskussion auch mögliche neue Formen des Zivilrechts ins Gespräch bringen wird. Stichworte sind Immobilienleasing, Mieter-Aktiengesellschaft, Weiterentwicklung des Stockwerkeigentums, Eigentum auf Zeit usw.

Diese Auswahl zeigt, daß eine große Zahl von Eingriffen vonnöten ist, um die Mängel des Bodenrechts im Schatten der geltenden Verfassung auf eine verantwortbare Spur zu lenken. Gerade die Drohung solcher freiheitsfeindlicher Eingriffe, zu denen der Staat gezwungen werden müßte, werden in der parlamentarischen Praxis dazu führen, daß zur Kur bloß noch Kamillentee verschrieben werden wird. Dafür wird unser Parlament mit Bestimmtheit sorgen. Doch wohin soll das führen?

Zum Abschluß: Ein Selbstgespräch . . .

Wenn ich die verwirrende Zahl der Probleme, Forderungen und Gesetze sehe, die das Thema Eigentum und Boden schier undurchdringlich machen, so drängt sich mir zuerst immer wieder *eine* Frage in den Vordergrund: Wie halten wir es mit dem Eigentum? Wie groß soll darin der private, und wie hoch der Anteil der Allgemeinheit sein?

Für mich steht, ehrlich gesagt, die Norm des Sozialethikers Arthur Rich im Zentrum: «Ich und Du sind nur menschlich in einer Gemeinschaft, die die Individualität nicht aufhebt.» Ich brauche einen höchst eigenen kleinen Raum, der *meine Privatsphäre* schützt. Die anderthalb Quadratmeter Boden, die mir am Ende die Gemeinde noch während 20 bis 25 Jahren zur Verfügung stellt, sind indessen zu wenig.

Schon die Alten waren da kompromißlos. «Hat jemand nachts einen Einbruch begangen und hat man den Eindringling getötet, so soll er mit Recht erschlagen sein», steht im Zwölftafelgesetz aus dem Jahr 450 vor Christus. 1985 würde ich nicht einen solchen Vollzug, aber *den Stellenwert* übernehmen, den der Schutz der Privatsphäre offenbar einst genossen hat: Mein Recht auf meinen Lebensraum und meine Privatsphäre. Hier darf ich leben, hier genieße ich Sicherheit und hier kann mich niemand vertreiben.

Ich glaube aber nicht, daß damit jederlei Privateigentum so absolut begründet werden kann. *Fraglos* ist es meines Erachtens nur dort, wo es um den individuellen Lebensraum geht, und wo es mit eigener Arbeit erworben ist. Die ersten Christen stellten ihr Eigentum ganz in den Dienst der Gemeinschaft, ihre heutigen Nachfolgeorganisationen begnügen sich damit, die Sozialpflichtigkeit zu betonen. Im übrigen ist *in unserem Denken auch Bodeneigentum absolut geworden* und besitzt über das Erbrecht die Reichweite von Generationen. Dabei genügt die Zufälligkeit des Blutes, während nach eigener Arbeit nicht gefragt wird. Ich übernehme nicht bloß den Bodenbesitz meiner Vorfahren, sondern auch ihren Eigentumsbegriff in seiner ganzen Absolutheit. Eine eherne Denkstruktur. Liegt aber nicht schon darin, in dieser Zufälligkeit des ererbten und arbeitslosen Besitzes, der erste Anspruch auf Sozialpflichtigkeit des Eigentums? Denn das, was ich an Boden bekomme und weiter erwerbe, ist für andere gesperrt.

Das ist die *Besonderheit des Bodens.* Eigentum an beweglichen Gütern, viel Eigentum meinetwegen, erscheint mir erträglich. Die Notwendigkeit von privatem Großbesitz sehe ich zwar nicht ein, aber unter verschiedenen Aspekten als denkbar. In der modernen Industriegesellschaft

ist Großbesitz sogar unvermeidlich. Immerhin benötigte er eine ganz besondere Einbindung in die Demokratie und die menschliche Gemeinschaft. Mit dem Boden ist das aber anders. Die Forderung nach gerechterer Verteilung kann nirgends zwingender als beim Boden sein. Das Reichsein an Gütern muß das Reichsein des andern nicht unbedingt ausschließen, Güter sind meist nicht rar. Absoluter Besitz an Boden hingegen ist zugleich Ausschluß anderer. Er nimmt ihnen sogar den kleinen eigenen Raum, den sie zum Leben brauchen. Genau hier muß die Individualfreiheit der Bodenbesitzer beschränkt werden.

All das drängt mich, *ein sozial gebundenes Recht auf privates Eigentum zu bejahen, jenes am Boden aber anzuzweifeln.* Habe ich nicht vor acht Jahren mein eigenes Reiheneinfamilienhaus im Baurecht auf 99 Jahre auf einem Boden gebaut, den ich bloß besitze, der mir aber nicht gehört? Auf einem Boden, der mir den gesicherten Individualbereich gewährt? Niemand kann mir kündigen und niemand mir eine willkürliche Zinserhöhung aufzwingen. Daß ein Baurechtzins den privaten Baurechtgebern und nicht der Gemeinde zufällt, ist zwar schade, ändert aber an der Richtigkeit der Formel nichts.

Angesichts der allen bodenrechtlichen Änderungen widerstehenden Entscheiden des schweizerischen Souveräns ist zwar nüchternes Einschätzen der Möglichkeiten am Platz. Soll das aber auch die Einsicht trüben? Ein schrittweiser Übergang zur Bodennutzung im Baurecht erscheint mir richtig.

Eigentum im Lebensbereich gibt das *Gefühl der Sicherheit.* Ich habe mich in einer Mietwohnung nie wohlgefühlt. Wo man mich mit einer Kündigung kurzfristig hinauswerfen oder den Mietpreis willkürlich erhöhen kann (eine Versicherungsgesellschaft zwang mir innert eines Jahres einen Mietpreisaufschlag von über siebzig Prozent auf), da ist mein *Bedürfnis nach einer Individualsphäre nicht erfüllt.* Vielen andern Menschen geht das ebenso. Und dieser Zustand gilt heute für mehr als zwei Drittel der Schweizer Bevölkerung. Wenn sich die Schweizer daran gewöhnt haben sollten, dann ist das nicht, wie man behauptet, bloß dem Komfort der heutigen Mietwohnungen zuzuschreiben, sondern dem unerschwinglichen Eigentum sowie einer *Degeneration des Persönlichkeitsgefühls* in unserer liberalseinwollenden Gesellschaft. Man hat sich daran gewöhnt, zum Auszug aus den privaten Verhältnissen gezwungen zu werden, als sei das höhere Gewalt. Das Wohlbefinden der Menschen wird gestört, weil das Bodeneigentum mehr gilt als die Achtung vor den menschlichen Bedürfnissen. Was einst nur patrizische Grundherren der Bevölkerung antun konn-

ten, das geschieht heute auf elegantere Weise unter dem Schutz des Zivil- und Obligationenrechts. Die *Beziehungslosigkeit zum eigenen Flecken Erde* hat meines Erachtens einen alarmierenden Tiefstand erreicht. Damit aber auch die emotionale Verpflichtung gegenüber dem Land. Nur die zwanzig Prozent, die die Schweiz «besitzen», haben Grund, ein Bodenbesitzsystem zu erhalten, das den andern achtzig Prozent nicht einmal den ungestörten Lebensraum zu sichern vermag. Es hat wohl mit einer *Bewußtseinssperre bei den Massen* zu tun, daß dieses System in Abstimmungen immer noch von jenen dreißig bis vierzig Prozent, die wir als Souverän bezeichnen, gestützt wird. Anders kann ich mir die oft unverständlichen Volksentscheide nicht erklären. Wie hat doch der deutsche Liberale Karl-Hermann Flach gesagt: « . . . wenn sie nur einen Schrebergarten besitzen, wähnen sie sich schon in Solidarität mit den Milliardären in der Abwehr aller Anschläge gegen ‹Eigentum und Erbrecht› ».

Wie ist das nun mit der *Sozialpflichtigkeit* des Eigentums? Die Frage hat sich den Menschen schon immer gestellt, doch scheint mir, sie sei heute aktueller denn je. In philosophischen Schriften ist zuweilen von der Entpersönlichung des Eigentums und davon zu lesen, seine juristische Festigung stimme nicht mehr mit der Wirklichkeit überein. Tatsächlich ist die Eigentümerherrschaft, die sich einst an den Schalthebeln der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Macht befand, von einer oft *ungreifbaren «korporativen Elite»* abgelöst worden. Das Eigentum ist heute noch anonymer, als es schon immer war. Das gilt für die Wirtschaft, deren Kapitalismus ohnehin von der Anonymität lebt, wie auch für den Sozialbereich, wo große Eigentumsmacht von «Vorständen» gesteuert wird. Kann man das alles sich selbst überlassen, der Marktwirtschaft und einer interessengebundenen Politik? So stellt sich die Sozialpflichtigkeit des Eigentums über das Ethische hinaus in den neuen Dimensionen auch *organisatorisch* neu. Der Manager hat den Patrizier abgelöst. Das gilt ganz besonders bezüglich der Herrschaft über den Boden.

Ich betrachte mich in der Grundhaltung als liberal, doch fällt mir auf, daß in unserer Politik jeder *das* als liberal bezeichnet, was ihm nützt. So hat unser System ein *Boden- und Eigentumsrecht* geschaffen, das denen nützt, die es beherrschen. Die sogenannten Grundsatzdeklamationen in der Verfassung, und jene der Interessenträger in der Politik, machen mich mißtrauisch. Freier Bodenhandel, private Grundrente und Spekulation sind zu eigentlichen *Eckpfeilern* in der Verteidigungslinie liberaler Politik geworden. Ähnlich jenen der Manchesterliberalen vor zweihundert Jahren. Da stimmt doch etwas nicht; da wird doch die Auslegung einer guten Idee mit der Verteidigung der eigenen Interessen verwechselt. Wieder kommt mir Karl-Hermann Flach in den Sinn: «Der Kapitalismus wird entweder weiter konzentrieren und ‹feudalisieren› und dann eines Tages hinweggefegt werden – oder er wird neue Wege einer echten Eigentumsstreuung finden», steht in seinem grünen Büchlein weiter zu lesen. Der Gedanke ist nicht aus der Luft gegriffen; aller Großbesitz hat irgendwann verschwinden müssen. Flachscher Liberalismus wäre eine Chance: nicht bloß die Freiheit einer Schicht erzwingen, sondern die persönliche Freiheit der größtmöglichen Zahl anstreben. Der heutige Bodeneigentumsbegriff macht nur eine Minderheit frei, denn *erstarrte Besitzverhältnisse* wirken freiheitsfeindlich.

Unser Liberalismus hat einst als geballte ideelle und materielle Kraft den Bundesstaat geschaffen. Das war eine große Sache. Seither ist er aus seiner Klassengebundenheit nicht mehr losgekommen. Sein Verhältnis zu «seinem» Staat ist daher getrübt; er lehnt sich nur noch an seine Klasse an. Ein *begrenzter Raum* wie der schweizerische, auf dem immer mehr Menschen leben, kann indessen nur noch mit staatlicher Hilfe *fair* gestaltet werden. Er zwingt zu gemeinschaftlicher Bodennutzung, zu einem *neuen Bodeneigentumsdenken.* Statt dessen gilt aber der hehre politische Kampf immer zuerst dem Schutz des Privateigentums vor dem Staat und der Rücksichtnahme auf die Eigentümer. Die raffinierte Kombination des Interessenschutzes habe ich schon bei meinen Arbeiten am Buch «Wer regiert die Schweiz?» eindeutig feststellen können. Wie ich nun aber auch hier sehe, ist *das Resultat dieser Politik* schlecht. Es führte zu einer Mieter-Schweiz und einer breiten Schicht von Eigentumslosen. Das Resultat ist schlecht, obwohl unsere «liberale» Politik *Dutzende von staatlichen Freiheitsbeschränkungen* verschrieb, um die Mängel des Eigentums- und Bodenrechts auszubügeln. 100 Thesen brauchte vor Jahren eine Zürcher Bodenrechtskommission zur Darstellung ihrer Bodenrechtstherapie. Was ist mit einem System los, das gegen seinen Willen soviele staatliche Leitplanken zum guten Funktionieren braucht?

Aber was soll geschehen? Max Frisch schreibt irgendwo: «Die großen Propheten, die einst das Volk vor dem goldenen Kalb warnten, gibt es nicht mehr.» Soll man sich, um auf keinen Fall «mehr Staat» zu wollen, mit der Bodenspekulation, der Mieter-Schweiz, der einseitigen Anhäufung von Eigentum usw. einfach *abfinden?* Oder müßte man sich nicht gründlich überlegen, ob vielleicht sogar eine radikale Umkehr richtig

wäre? Wenn ich das Meinungsdickicht der Bodenrechtsreformer überschaue, sehe ich drei Gruppen: die Sanften, die Einsichtigen und die Kämpfer.

Die Sanften, man kann sie auch die «Rechtsbürgerlichen» nennen, stellen die Staatsferne des Systems der Erfolgsaussicht einer Revision voran. Preiskontrollen, Vorkaufsrechte, Kontingentierungen und Bewilligungspflichten lehnen sie als systemwidrig ab. Als mögliche Mittel gelten gezielte Planungs- und Erschließungspolitik, Förderung des Wohnungseigentums und gezielter Einsatz von Mitteln der Zweiten Säule. Man setzt verbal auf fiskalische Maßnahmen, bekämpft sie jedoch, wenn sie als konkrete Vorlagen vor der Bürgerschaft stehen. Hier scheint dann die Titelfrage auf «Wem gehört die Schweiz?», und wem die politische Macht?

Die Vorschläge der *«Einsichtigen»* haben, vor dem Souverän und oft auch bereits in den eigenen Reihen, schon viel weniger Chancen. Ich sehe hier engagierte Bürgerliche, denen Maßnahmen vorschweben, die als erste Schritte zur Restauration des Bodenrechts *gelten können.* Die Projektgruppe Grünig der Freisinnigen gehört hierher. Ins Auge gefaßt werden Steuerfreibeträge zur Förderung eines breiten Wohnungs- und Grundeigentums zum Eigengebrauch; ein amtliches Register mit dem nach Verkehrswert geschätzten nichtlandwirtschaftlichen Grundeigentum zur Schaffung eines transparenten Bodenmarktes; die Verhinderung übersetzter Gewinne und Erträge aus Grundeigentum; die Eindämmung der inflatorischen Wirkung der Bodenpreise und Grundstücksgewinne; Neuformulierung des Eigentumsrechts in der Verfassung. Hier wird *ernsthaft* versucht, den Baulandmarkt aus dem Halbdunkel herauszuholen, ohne Arbeit gezielte Gewinne zu verhindern, die Baulandhortung zu verunmöglichen und der Bodenpreissteigerung entgegenzutreten. Die Grundrente freilich wird nicht abgeschöpft.

Die Gruppe der *«Kämpfer»* endlich bevorzugt perfekt wirkende Maßnahmen. Man ist bereit, sowohl am Prinzip der freien Bodenmarktwirtschaft wie dem absoluten Eigentumsrecht, das heißt am System, Abstriche zu machen. Zu dieser Gruppe zähle ich die hängige «Stadt-Land-Initiative» (SLI), die Thesen der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für die Bergbevölkerung (SAB) sowie das Bodenreformmodell der Schweizerischen Gesellschaft für ein neues Bodenrecht (SGNB). Die SLI läßt das bestehende Grundeigentumssystem gelten, schränkt aber den Bodenmarkt ein und strebt den Schutz der Selbstbewirtschafter an. Eine unterstützenswerte Absicht. Die SAB spricht von einem Status des landwirtschaftlichen Kulturlandes, der jenem des Waldes gleichen sollte. Viel Bedenkenswertes endlich befindet sich meines Erachtens auch in den Vorschlägen der SGNB. Sie skizzieren ungefähr das, was in der Helvetik hätte eingeleitet werden sollen, heute aber leider ans Utopische grenzt: eine demokratische Form der Bodenkommunalisierung.

Das bringt mich noch auf einen weiteren Hauptgedanken. In einer solchen Struktur der Verwaltung des gemeinsamen Gutes Boden wäre doch auch die alte *urhelvetische Genossenschaftsidee* in eine moderne Rechtsform einzugießen. Heute tut man zur Förderung der Genossenschaftlichkeit im Bereich des Bodens viel zu wenig. Noch im Frühjahr 1985 errechnete die kantonalzürcherische Steuerverwaltung, daß Wohngenossenschafter mit gleichem Lohn bei gleichem Kapitaleinsatz für die gleiche Wohnung zwanzig Prozent mehr Steuern bezahlen als Eigentumswohnungsbesitzer. So weit haben wir uns im Bereich des Eigentums von den guten Ideen der Alten entfernt.

Wie halten es, zum Schluß, «die andern», westliche Staaten zum Beispiel, mit Eigentum und Boden? Angesichts unserer besonderen historischen Voraussetzungen hinkt eigentlich ein Vergleich unserer eigentums- und bodenrechtlichen Verhältnisse mit dem Ausland. Dennoch gibt mir die Rangliste auf der Seite 127, die uns als Land der Mieter zeigt, zu denken. Zu denken gibt auch die *Verschuldung der Landwirtschaft* in der Größenordnung von über 50 Prozent, wenn man sich vergegenwärtigt, daß solche Hypothekarbelastung in Großbritannien bloß rund 18, in Belgien 20 und in Österreich sogar um 10 Prozent beträgt. In den meisten europäischen Ländern ist es der Bevölkerung auch leichter möglich, *eigene Häuser* zu erwerben, weil Liegenschaften für den kleinen Mann erschwinglich sind. *Das Bodenrecht* wird freilich von den politischen Systemen unterschiedlich beeinflußt. In *Großbritannien,* von dessen feudalistischer Vergangenheit bereits die Rede war, wurde unter den Labour Regimes das Vorkaufsrecht der öffentlichen Hand und die Bodenabgabe im Baurecht gefördert. Große Teile Londons zum Beispiel gehören noch alten Adelsfamilien oder der Church of England, werden aber im Baurecht abgegeben. Im «Land Commission Act» bemühen sich die Engländer um genügend Bauland und die Mehrwertabschöpfung. Unter der konservativen Regierung ist nun ein Privatisierungsprogramm populär geworden, in dem der Staat seinen Mietern die Häuser wieder verkauft. Ein solches Hin und Her ist natürlich nicht gut. In *Italien* ist trotz günstiger Mietpreise der Anteil der in der eigenen Wohnung Lebenden bereits auf über 60 Prozent angestiegen, während er in der *Bundesrepublik* immerhin 43 Prozent beträgt. Die Bodenpreise sind auch in diesem Land recht hoch. Interessant

ist ein Vergleich der Reichtumsverteilung, die nicht weit von der schweizerischen entfernt liegt: Zwei Fünftel der bundesdeutschen Haushalte besitzen rund 96 Prozent des in privaten Händen befindlichen Bodens. Das Grundgesetz der BRD (Verfassung) gewährleistet das Eigentum und schreibt bei Enteignung Entschädigung vor. Es ermöglicht aber auch eine weitgehende Vergesellschaftung von Grund und Boden, doch spielt dieser «Sozialisierungsartikel» kaum eine Rolle. Hingegen erfährt das Grundeigentum im Bauplanungsrecht und im Städtebauförderungsgesetz einschneidende Beschränkungen. Zum Beispiel besitzen die Gemeinden für das Land in den Bauzonen ein Vorkaufsrecht. Man geht also in der BRD mit der Sozialpflichtigkeit des Eigentums weiter als bei uns. Dennoch beklagten sich die Sozialdemokraten vor einigen Jahren an einem Parteitag: «Die geltende Bodenordnung ist ein Ärgernis. Tag für Tag werden einigen wenigen Eigentümern leistungslose Millionengewinne zugeschwemmt, die Mieter, Verbraucher und Steuerzahler belasten. Das widerspricht den Prinzipien unserer Gesellschaftsordnung.»

In den Staaten des Westens wird also *Privateigentum,* auch an Boden, grundsätzlich respektiert. Seine Sozialbindung ist aber zum Teil viel stärker als bei uns. Im Artikel 1 des Zusatzprotokolls zur *Europäischen Menschenrechtskonvention* zum Beispiel ist das Recht auf Achtung des Eigentums ausdrücklich formuliert. Doch wird sogleich ergänzt, diese Regelung beeinträchtige in keiner Weise das Recht der Staaten, jene Gesetze anzuwenden, die sie zur Einschränkung der Eigentumsnutzung im Allgemeininteresse vorsehen. Von einer Enteignung nur gegen Entschädigung ist in den Menschenrechten also *nicht* die Rede. Der Vorbehalt der Sozialbindung geht hier sogar so weit, daß der Brite J. E. S. Fawcett als Präsident der Europäischen Menschenrechtskonvention in einem Kommentar vermerkte, es sei schwer zu sehen, welchen Schutz dieser Artikel zu geben vermöge. Die Menschenrechte geben somit dem Eigentum keinen hohen Stellenwert.

Auch an diesem internationalen Maßstab gemessen sehe ich, daß wir mit unserer Betonung der individualistischen Seite des Eigentums eine Extremposition einnehmen.

. . . eine schöne Illusion und zehn Möglichkeiten für einen neuen Umgang mit dem Boden

Die Antwort auf die Titelfrage «Wem gehört die Schweiz?» muß notgedrungen ergeben, daß die materiellen Reichtümer der Schweiz einem *Bruchteil* der Schweizer gehören, daß es also *zu viele Eigentums- und «Bodenlose»* gibt. Darin, und weil ungleiche Reichtumsverteilung in der halbdirekten Demokratie die politischen Entscheidungen einseitig beeinflußt, ist der Zwang begründet, vor allem die Bodenbesitzstruktur neu zu ordnen. Wenn die heutige Formel noch lange gelten sollte, läßt sich die Entwicklung zum modernen helvetischen Feudalstaat voraussehen. Mehr noch: Nachdem die Geschichte zweifelsfrei lehrt, daß extremer Großbesitz irgendwann immer fallen mußte, ist die Frage erlaubt, ob das im 20. Jahrhundert auf die Dauer anders sein werde.

Was und wie am geltenden System ändern? Echte, Wirkung versprechende Korrekturen begegnen einer unerbittlichen Gegnerschaft, bei den Interessenträgern wie bei den Kantonen. Es ist kein Zufall, daß die Verwaltung bei ihren Bodenrechtsvorschlägen nach «selbstvollziehendem Recht» sucht, denn sie hat den Vollzug durch die Kantone fürchten gelernt. Nachstehend seien einige Postulate sozusagen als Leitgedanken einer Bodenrechtskorrektur genannt. Dabei ist vorweg zu bedenken, daß eine wirkliche Änderung der Verhältnisse nur mit einem *Stop des Bodenhandels* erreichbar scheint. Ob man es gern hört oder nicht: das würde Kommunalisierung bedeuten; Rückkauf des Bodens durch die Gemeinden und seine Abgabe nach demokratischen Regeln im Baurecht. Damit fiele der arbeitslose Bodengewinn der Allgemeinheit zu, und es ließe sich eine Bodennutzung nach sozialen Grundsätzen bewerkstelligen. Nach allem, was uns der Bodenhandel beschert, erscheint es mir richtig, *diesen Gedanken im Gespräch zu behalten.* Dies umso mehr, als mit einer solchen Formel ein gutes Dutzend andere Staatseingriffe unnötig würde.

Es ist indessen der Sache nicht gedient, nur nach den Sternen zu greifen. Mit gutem Willen – freilich auch unter Inkaufnahme einer Kombination weiterer unliberaler Beschränkungen der Eigentumsfreiheit – sind *die schlimmsten Mängel und Auswüchse* im Umgang mit Eigentum und Boden auch ohne brüske Kommunalisierung einzudämmen. Die skizzierten Bodenrechtsziele des Bundesrates genügen jedoch bei weitem nicht zu einer Besserung der Sachlage, umso mehr als bezweifelt werden muß, daß es ihm gelingen wird, die Raumplanung als wirksames Bodenrechtsinstrument durchzusetzen. Nachstehend seien *zehn Möglichkeiten* genannt, die in kluger Kombination ein wirksames Bodenrechtsprogramm ergeben könnten:

1. In der *Bundesverfassung* ist das Eigentumsrecht im Artikel 22ter neu und sozialgebunden zu umschreiben. Als Vorbilder können die Formulierungen im Totalrevisions-Entwurf der Furgler-Kommission oder im Vorschlag der FDP-Gruppe Grünig gelten.

2. *Die Grundrente* (der arbeitslose Bodengewinn, oft auch Mehrwert genannt) ist nicht durch Steuern, sondern durch Systemkorrekturen, zum Beispiel der Baurechtspolitik, abzuschöpfen und der Allgemeinheit zuzuführen. Die Abschöpfung muß den Nimbus verlieren, ein erzwungener staatlicher Steuereingriff zu sein.

3. *Das kommunale Baurecht* ist durch das Vorkaufsrecht der Gemeinden systematisch zu fördern. Den Kantonen und Gemeinden soll eine progressive Bodenpolitik gesetzlich ermöglicht werden.

4. *In den Grundbüchern* sind Kauf- und Verkaufspreis der Grundstücke einzutragen. Sie sollen die Transparenz des Bodenmarktes ermöglichen und auch als steuerdienliche Bodenregister ausgebaut werden.

5. *Eine wirksame Hypothekar-Entschuldung des landwirtschaftlichen Bodens* muß – zum Beispiel im Zusammenhang mit der Baurechtspolitik – ernsthafter als bisher vorangetrieben werden.

6. *Das genossenschaftliche Bauen* ist zu fördern und im Steuerrecht zu berücksichtigen.

7. *Unser Irrweg von Haben und Sein* ist in Aufklärungs- und Bildungsaktionen in Schulen und Öffentlichkeit bewußt zu machen.

Endlich seien noch drei wichtige Postulate erwähnt, die auch in der bundesrätlichen Bodenrechtsdiskussion im Gespräch stehen:

8. *Selbstgenutztes privates Grundeigentum* soll steuerfrei sein. Die abgeschöpfte Grundrente (siehe Postulat 2) kann als Ersatz beigezogen werden.

9. *Die Zweite Säule, das heißt ihre großen Kapitalien, sind bodenpolitisch einzusetzen. Das kann zum Beispiel durch Aktivierung des Baurechts geschehen.*

10. *Ein Kulturlandgesetz* zum Schutz des dringend benötigten Bodens soll imperativ formuliert und als Pendant zum Eidgenössischen Forstgesetz verstanden werden.

Diese Liste von Vorschlägen zur Sanierung unseres Eigentums- und Bodenrechts soll vor allem klar machen, daß ein Zustand erreicht ist, der keine Alibiübungen mehr duldet. Die Zeit für *echte* Remeduren ist gekommen. Ob man das bald begreifen wird?

Wichtigste benützte Literatur

Agrarpolitik heute, Festschrift für Ernst Jaggi, verschiedene Autoren, Verlag Verbandsdruckerei Bern, 1977.

Arndt Helmut: Wirtschaftliche Macht, Tatsachen und Theorien, Verlag C. H. Beck, 1974.

Bäschlin Daniel Lukas: Wehrwille und grüne Kraft, Verlag Zytglogge, 1983.

Bergier Jean-François: Die Wirtschaftsgeschichte der Schweiz, Verlag Benziger, 1983.

Bernoulli Hans: Die Stadt und ihr Boden, Verlag für Architekten, 1949.

Binswanger Hans Christoph: Eigentum und Eigentumspolitik, Beitrag zur Totalrevision, mehrere Autoren, Verlag Schulthess, 1978.

Birchler Linus: Vielfalt der Urschweiz, Walter-Verlag, 1969.

Borner Silvio / Felix Wehrle: Die Sechste Schweiz, Verlag Orell Füssli, 1984.

Bruhin Urs: Planänderungen im Raumplanungsrecht, Verlag Schulthess, 1975.

Damaschke Adolf: Geschichte der Nationalökonomie, Verlag Gustav Fischer, 1918.

Das schweizerische Bankwesen im Jahr 1983, Schweizerische Nationalbank, Verlag Orell Füssli.

Dejung Christoph: Schweizer Geschichte seit 1945, Verlag Huber, 1984.

Dürrenmatt Peter: Schweizer Geschichte, 2 Bände, Schweizer Verlagshaus, 1976.

Ernst Urs: Stand und Entwicklung der personellen Einkommens- und Vermögensverteilung in der Schweiz, herausgegeben vom Bundesamt für Konjunkturfragen, 1983.

Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Bericht, 1977.

Flach Karl-Hermann: Noch eine Chance für die Liberalen, Verlag S. Fischer, 1971.

Forwick Friedhelm: Eigentum und Freiheit, Zeugnisse aus der Geschichte, Verlag dtv Dokumente, 1972.

Fromm Erich: Haben oder Sein, dtv Sachbuch, 1979.

Gagliardi Ernst: Geschichte der Schweiz, 2 Bände, Verlag Orell Füssli, 1933.

Gawronski Vital: Landwirtschaft und Agrarpolitik in der Schweiz, Verlag Wirtschaftsförderung, 1981.

Geissberger Werner: Für ein menschliches Bodenrecht, mehrere Autoren, Auslieferung «Evolution», 1973.

Geschichte der Schweiz und der Schweizer, 3 Bände, mehrere Autoren, Verlag Helbing & Lichtenhahn, 1982.

Gitermann Valentin: Geschichte der Schweiz, Augustin-Verlag, 1941.
Grimm Robert: Geschichte der Schweiz in ihren Klassenkämpfen, Limmat-Verlag, 1976.
Handbuch der Schweizer Geschichte, 2 Bände, mehrere Autoren, Verlag Berichthaus, 1972.
Häfelin Ulrich / Haller Walter: Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Verlag Schulthess, 1984.
Hilty Carl: Die Bundesverfassungen der Schweiz. Eidgenossenschaft, zur sechsten Säcularfeier des ersten ewigen Bundes vom 1. August 1291, 1891.
Höpflinger François: Das unheimliche Imperium, Eco-Verlag, 1977.
Hayek Friedrich August: Der Weg zur Knechtschaft, Verlag dtv, 1976.
Holzhey Helmut und Kohler Georg: Eigentum und seine Gründe, Verlag Haupt, 1983.
Keller Peter und Teuscher Hans: Der Mensch im Mittelpunkt des Tourismus, zum 70. Geburtstag von Werner Kämpfen, mehrere Autoren, Schweizer Reisekasse, 1984.
Kipfer Werner: Die schweizerische Landwirtschaft, Verlag Lehrmittelzentrale des Schweizerischen Verbandes der Ingenieur-Agronomen und der Lebensmittelingenieure, 1982.
Landesplanerische Leitbilder der Schweiz, Schlußbericht, 3 Bände, ORL-Institut ETHZ.
Meier Hans-Peter und Rosenmund Moritz: CH-Cement, eco-Verlag, 1982.
Merker Rudolf: Der Grundsatz der «vollen Entschädigung» im Enteignungsrecht, Verlag Schulthess, 1975.
Neues Recht für unseren Boden, Dokumentation einer Studienkommission des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes, Polis 39, 1969.
Niemetz Heinz: Leo Schürmann – Porträt eines Zeitgenossen, Verlag Orell Füssli, 1977.
Pirenne Jacques: Weltgeschichte, Verlag Hallwag, 1944.
Roelli Alfred: Bestimmungsfaktoren der schweizerischen Wohneigentumsquote, Schriftenreihe Wohnungswesen, Band 21, Bundesamt für Wohnungswesen, 1981.
Willi Rohner, Festgabe zum 60. Geburtstag, mehrere Autoren, Verlag Rheintaler Druckerei Heerbrugg, 1967.
Rohr Rudolf: Der Boden ein Problem und seine Lösung, Herausgeber Redressement National, 1965.
Schweizer Boden, Nutzung, Eigentum, Preise, Steuern, Redressement National, 1974.
Rosenstock Peter: Das gegenwärtige Bodenrecht in Bund und Kanton Zürich, verfaßt zuhanden der Kommission für die Reform des zürcherischen Bodenrechts, 1967.

Salzmann Friedrich und Barth-Hochuli Hans: Gedanken zu einer lebenswerten Zukunft, Gesellspende-Broschüre 1985 der LSP.
Schilling Rudolf: Die Demokratie der Teilnahme, Verlag Schulthess, 1973.
Schmid Werner: Fritz Schwarz, Lebensbild eines Volksfreundes, verlegt durch LSP, 1973.
Schwarz Fritz: Das Experiment von Wörgl, Verlag LSP, 1951.
Sieber Hugo: Die Bodenrechtsinitiative (der SPS), Verlag Stämpfli, 1963.
Simonius Pascal: Eigentum und Raumplanung, Zeitfragen der schweizerischen Wirtschaft und Politik Nr. 106, 1976.
Statistische Erhebungen und Schätzungen über Landwirtschaft und Ernährung, bearbeitet vom Schweizerischen Bauernsekretariat, 60. Jahresheft 1983.
Stucki Lorenz: Das heimliche Imperium, Verlag Huber, 1981.
Totalrevision der Bundesverfassung Ja oder Nein?, mehrere Autoren, Zeitschrift für Schweizerisches Recht Neue Folge Band 87 I Heft 4, Verlag Helbing & Lichtenhahn, 1968.
Tschudi Anton: Die sozialdemokratisch-gewerkschaftliche Verfassungsinitiative gegen die Bodenspekulation aus dem Jahre 1963, Dissertation Universität Konstanz, 1979.
Wahlen F. T.: Unser Boden heute und morgen, Atlantis Verlag, 1943.
Werder Michael: Eigentum und Verfassungswandel, Berner Dissertation, Verlag Rüegger, 1978.
Werner David: Probleme der Grundsatzgesetzgebung des Bundes auf dem Gebiet der Raumplanung, Verlag Schulthess, 1975.
Wiefels J.: Römisches Recht, Rechtsgeschichte und Privatrecht, Verlag Schwamm Düsseldorf, 1964.
Winterberger Gerhard: Das Bodenproblem und die Eigentumsfreiheit, Buchverlag NZZ, 1965.
Wirth Markus: Grundlagen und Ausgestaltung der Mehrwertabschöpfung, ORL-Institut, 1976.
Wirtschaft und Recht, Wirtschaftliche und rechtliche Probleme der Raumplanung in der Schweiz, Verlag Orell Füssli, 1971.
Wohneigentum, Eigenheim- und Wohnbauförderung gestern – heute – morgen, Schriftenreihe der Schweizerischen Zentralstelle für Eigenheim- und Wohnbauförderung, Nr. 3, 1984.
Wohnen im Jahr 2000, Herausgegeben von Elisabeth Michel-Alder und Rudolf Schilling, mehrere Autoren, Lenos Verlag, 1984.
Troxler Ferdinand: Die Lehre vom Eigentum bei Thomas von Aquin und Karl Marx, Imba Verlag, 1973.
Uri Land am Gotthard, mehrere Autoren, Manesse-Verlag, 1965.
Tuor/Schnyder: Das Schweizerische Zivilgesetzbuch, 9. Auflage, Verlag Schulthess, 1979.

Benützt wurde ferner folgende Literatur:

Anregungen für die Ortsplanung. Landschaften und natürliche Lebensgrundlagen. Herausgegeben von den Bundesämtern für Raumplanung und Forstwesen. Erhältlich bei der Eidg. Drucksachen- und Materialzentrale (EDMZ).

Bankenstatistiken verschiedener Banken, insbesondere der Bank Vontobel Zürich.

Blätter für ein neues Bodenrecht, erscheint vierteljährlich, herausgegeben von der Schweizerischen Gesellschaft für ein neues Bodenrecht Bern.

Botschaften des Bundesrates an die Bundesversammlung über Raumplanung und Ausverkauf der Heimat.

Die größten Unternehmen in der Schweiz. Sonderdruck der Schweizerischen Handels-Zeitung, 1985.

Die Volkswirtschaft, herausgegeben vom Eidg. Volkswirtschaftsdepartement.

Gesamtschweizerische Vermögensstatistik der natürlichen Personen 1981, Abteilung Statistik der Eidg. Steuerverwaltung.

Informationshefte Raumplanung. Vertrieb EDMZ.

Landvergabe im Baurecht. Eine Dokumentation zuhanden der Gemeinden, 1984. Schweiz. Gesellschaft für ein neues Bodenrecht.

Protokoll der 115. Jahresversammlung in St. Gallen des Schweizerischen Juristenvereins, 1981, Verlag Helbing & Lichtenhahn.

Statistische Berichte des Kantons Zürich, 33. Jahrgang, Heft 2 1984.

Verstaatlichung des Bodens, der falsche Weg. Zur SPS-Initiative 1967. Herausgegeben vom Schweiz. Aktionskomitee gegen die sozialistische Bodeninitiative.

Weitere Publikationen von Hans Tschäni

Profil der Schweiz. Ein lebendiges Staatsbild. Verlag Sauerländer, Aarau.

Mini-Profil der Schweiz. Verlag Sauerländer, Aarau.

Die Diktatur des Patriotismus. Für eine freiere Schweiz. Pharos-Verlag, Basel.

Demokratie auf dem Holzweg. Bemerkungen zur helvetischen Dauerkrise. Artemis-Verlag, Zürich.

Parteien, Programme, Parolen. Verlag Sauerländer, Aarau.

Wer regiert die Schweiz? Der Einfluß von Lobby und Verbänden. Verlag Orell Füssli, Zürich.

Weitere Bücher zu aktuellen Gegenwartsproblemen aus dem Orell Füssli Verlag

Hans Tschäni
Wer regiert die Schweiz?
Über den Einfluß von Lobby und Verbänden
200 Seiten, laminierter Pappband.

Hat in unserer Demokratie wirklich das Volk das letzte Wort? Oder werden die wichtigen Entscheide vor allem von den mächtigen Interessegruppen und Parteien beeinflußt? Der Autor geht diesen Fragen nach und macht Vorschläge zur Gesundung unserer Demokratie.

Silvio Borner/Felix Wehrle
Die Sechste Schweiz
Überleben auf dem Weltmarkt
228 Seiten, laminierter Pappband.

Die Bedeutung der Exportindustrie für die Schweiz als Standort von Unternehmen und Arbeitsplätzen ist hinreichend dokumentiert und allseits bekannt. Noch kaum erforscht – und deshalb den meisten Schweizern unbekannt – ist dagegen der Tatbestand, wonach die gesamten schweizerischen Exporte wertmäßig durch die Produktion der Schweizer Industrie im Ausland bei weitem übertroffen werden.

Heik Afheldt/Peter G. Rogge
Marktsättigung oder Ideenlosigkeit?
Prognos-Forum Zukunftsfragen
100 Seiten, laminierter Pappband.

Die gegenwärtige wirtschaftliche Situation in Europa ist nicht gerade erfreulich. Viele traditionelle Wachstumsmärkte lassen deutlich Sättigungsphänomene erkennen. Müssen wir uns damit abfinden wie mit einem Naturereignis, oder sollten wir uns wieder stärker auf die Umsetzung neuer Ideen in zukunftsträchtige Produkte konzentrieren und uns nicht in der Verteidigung überholter Strukturen erschöpfen?